

L'Analyse Juridique du Pacte de la Société des Nations

« Il n'est pas en ce monde un motif assez fort pour qu'un
savant se contraigne dans ce qu'il croit la vérité. »

E. RENAN.

« J'ai toujours professé que rien n'était pire qu'une règle
inexécutable, car, dès l'instant où la règle n'est pas exécutable, on ne l'exécute pas et on s'habitue à ne pas exécuter
les règles certainement exécutoires. »

L. RENAULT.

« A l'ancienne théorie de l'indépendance des États se
substitue lentement celle de leur interdépendance. La vieille
notion de la souveraineté s'effrite ; il faudra soit en changer
le contenu, soit la séparer de l'État. »

A. de LAPRADELLE.

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Politiques et Économiques)

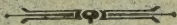
présentée et soutenue le Jeudi 9 Mars 1922, à 14 heures

PAR

Arnold-Arthur FLEÏCHER

Président : M. A. GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Suffragants : { M. LARNAUDE.
M. BASDEVANT.



PARIS

ÉDITIONS DE "LA VIE UNIVERSITAIRE"

13, Quai de Conti, 13 (IV^e)

1922

*Thèse Paris
1922*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Analyse Juridique
du Pacte de la Société des Nations

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

95283

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

L'Analyse Juridique du Pacte de la Société des Nations

« Il n'est pas en ce monde un motif assez fort pour qu'un
savant se contraigne dans ce qu'il croit la vérité. »

E. RENAN.

« J'ai toujours professé que rien n'était pire qu'une règle
inexécutable, car, dès l'instant où la règle n'est pas exécutable,
on ne l'exécute pas et on s'habitue à ne pas exécuter
les règles certainement exécutoires. »

L. RENAULT.

« A l'ancienne théorie de l'indépendance des États se
substitue lentement celle de leur interdépendance. La vieille
notion de la souveraineté s'effrite; il faudra soit en changer
le contenu, soit la séparer de l'État. »

A. de LAPRADELLE.

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Politiques et Économiques)

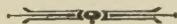
présentée et soutenue le Jeudi 9 Mars 1922, à 14 heures

PAR

Arnold-Arthur FLEÏCHER

Président : M. A. GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Suffragants : { M. LARNAUDE.
M. BASDEVANT.



PARIS

ÉDITIONS DE "LA VIE UNIVERSITAIRE"

13, Quai de Conti, 13 (IV^e)

—
1922



TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	7
---------------	---

PREMIÈRE PARTIE

L'ANALYSE DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

CHAPITRE PREMIER. — Composition de la Société des Nations.....	9
CHAP. II. — Les organes de la Société.....	13
CHAP. III. — L'activité de la Société.....	18
CHAP. IV. — L'amendement du Pacte	67

II^e PARTIE

L'ÉTUDE CRITIQUE DU PACTE

CHAPITRE PREMIER. — Les observations critiques sur le Pacte....	69
CHAP. II. — La nature juridique de la création du Pacte (Société ou Ligue des Nations)	110
CHAP. III. — Les causes juridico-psychologiques de la faillite de l'idée de la Société des Nations	136
CONCLUSION	151
BIBLIOGRAPHIE	153

PRÉFACE

Il nous semble inutile de justifier le choix de notre sujet. Mais il nous importe de préciser l'esprit dans lequel est conçu ce modeste travail.

Le Pacte a été précédé de nombreuses discussions et il sera suivi de controverses plus nombreuses encore.

Critiqué en lui-même, il servira de plus en plus d'instrument de combat aux défenseurs des doctrines et des pratiques traditionnelles du Droit international public dans leur lutte contre les « rêveurs » dont les noms sont Jaurès, Sumner Maine, M. Léon Bourgeois, Wilson, contre tous les grands « utopistes » qui ont lutté chacun dans leur sphère pour étendre l'application des principes juridiques aux rapports interétatiques et pour parachever ainsi l'évolution du droit au point de vue de son sujet, l'évolution qui part de l'individu pour aboutir à l'humanité tout entière.

Internationaliste et Wilsonien convaincu, l'auteur de ces lignes a pris pour tâche d'indiquer le rôle du Pacte et de la Ligue des Nations dans le combat ardent qui met aux prises ce que M. L. Bourgeois appelait « la diplomatie de la force » d'une part et « la diplomatie du droit » de l'autre, le combat où se heurtent la vieille école traditionaliste et individualiste (« l'Ecole ») et la jeune école solidariste.

Pour situer la Ligue des Nations et le Pacte dans le domaine des théories et des faits juridiques, pour déterminer leur nature juridique, il n'y a qu'un moyen objectif : étudier le Pacte.

Le but que nous nous proposons commande, pour ainsi dire, le plan de notre travail.

déterminée par l'article 1^{er}. A l'origine, le Pacte compte comme membres tous les signataires du traité de paix, qui ont combattu du côté des Alliés. Il faut faire une réserve pour les États-Unis, où le Pacte n'est pas approuvé, et pour la Chine, qui a adhéré au Pacte après la signature du traité de paix avec l'Autriche.

A ce premier groupe, il faut ajouter les neutres « qui auront accédé au Pacte sans aucune réserve¹, par une déclaration déposée au Secrétariat, dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres membres de la Société ».

Les États qui ne sont pas compris dans le terme de « membres originaires » peuvent faire partie de la Société, mais leur admission est soumise à certaines conditions. Il s'agit pratiquement de l'Allemagne et de ses Alliés d'une part, de la Russie et des États ayant jadis fait partie de l'Empire Russe, d'autre part. L'admission doit être « prononcée par les deux tiers de l'Assemblée ». En outre, l'État demandant l'admission doit donner « des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux » et accepter « le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals, aériens ». Il est à remarquer que le Pacte ne détermine pas en quoi consistent les « garanties effectives » ; en l'absence de base objective, il appartiendra donc aux Membres de la Société des Nations d'apprécier subjectivement la valeur de ces garanties. Il faut dire que le cercle des organismes politiques qui peuvent être admis au sein de la Société des Nations peut être plus large que celui que nous avons indiqué. En effet, le Pacte parle de « tout État, Dominion ou Colonie, qui se gouverne libre-

1. L'adhésion spéciale de la Suisse ne sera pas étudiée par nous, cette question rentrant plutôt dans les cadres d'une étude *politique* du Pacte.

ment ». Il s'ensuit donc que certains organismes politiques qui ne sont pas des États peuvent devenir membres de la Société des Nations, il faut pour cela que le corps politique en question « se gouverne librement ». Ici, de nouveau, le critérium de l'admission est bien vague et imprécis ; c'est dommage, car la question pourrait devenir importante au point de vue politique, le jour où certaines grandes puissances voudraient augmenter leur influence au sein de la Société des Nations, en y introduisant leurs colonies en qualité de membres.

Remarquons en passant qu'à la suite de l'article 1^{er} du Pacte, la question de la reconnaissance des États subit une certaine évolution dans le sens de la reconnaissance collective et non pas individuelle. En outre, cette reconnaissance semble être subordonnée à certaines règles, malheureusement imprécises.

La question de l'entrée dans la Société des Nations a pour corollaire celle de la sortie « de la Société. »

Cette disposition est caractéristique, car on pourrait croire que la Société des Nations sera « ferme et durable » comme dit Rousseau dans son plan de la Société des Peuples de l'Europe, et qu'une fois rentré au sein de la Société des Nations, l'État n'a plus la faculté de s'en retirer, et notamment si un des membres ne veut pas accepter les amendements apportés au Pacte (art. 26). En proclamant le droit de se retirer de la Société, les auteurs du Pacte subordonnent la sortie d'un État aux conditions suivantes : 1^o « un préavis de deux ans » ; 2^o exécution de « toutes ses obligations internationales, y compris celles du présent Pacte ». Nous voyons donc qu'un État membre de la Société des Nations peut cesser volontairement d'en faire partie. A côté de cette sortie volontaire, le Pacte prévoit aussi la sortie involontaire, c'est-à-dire l'exclusion. L'exclusion est même envisagée comme une sanction en cas de manque-

ments aux obligations imposées aux membres de la Société des Nations. Cette mesure est envisagée par l'article 16, § 5, ainsi conçu : « Peut être exclu de la Société, tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société, représentés au Conseil. » Remarquons qu'en vertu du paragraphe 5 de l'article du Pacte, le membre menacé d'exclusion doit être, au préalable, entendu par le Conseil.

CHAPITRE II

Les organes de la Société. — L'Assemblée

Sa composition et sa compétence ; les votes de l'Assemblée.

Le Conseil de la Société. — La composition du Conseil : membres permanents et membres temporaires. — Les conditions d'augmentation du nombre des membres du Conseil. — La compétence du Conseil. — Le Secrétariat de la Société.

Nous connaissons ainsi la composition de la Société des Nations ; passons à la description de ses organes, de sa « *machinery* », comme disent les Anglais.

Ces organes sont : l'Assemblée des membres de la Société des Nations, le Conseil de la Société des Nations et le Secrétariat permanent.

« L'Assemblée », dit l'article 3, « se compose des représentants des membres de la Société des Nations ». Chaque membre peut avoir au maximum « trois représentants » et « ne dispose que d'une voix ». Le Pacte restant muet sur le choix des Représentants, chaque membre de la Société des Nations est libre de se faire représenter comme il veut ; c'est-à-dire par un membre du Gouvernement, par un parlementaire, par un diplomate de carrière, etc. Il n'est même pas stipulé que ce représentant doit être toujours le même. Les représentants de la Société des Nations sont assimilés aux diplomates (art. 7).

La compétence de l'Assemblée est définie d'une façon très sommaire. « L'Assemblée, lisons-nous à l'article 3, connaît de toute question qui rentre dans la sphère de l'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde ». Si la compétence de l'Assemblée semble large et libre de toute restriction, ceci ne tranche pas encore la question du degré d'importance de son rôle. Cette question ne sera éclaircie que lorsque nous connaîtrons le rôle du Conseil de la Société.

Disons dès maintenant que l'Assemblée intervient dans la nomination de certains membres du Conseil de la Société des Nations (art. 4), du Secrétaire général (art. 6), dans le règlement des conflits internationaux (art. 15), dans l'examen des « situations internationales » (art. 19).

« L'Assemblée se réunit à des époques fixées et à tout autre moment, si les circonstances le demandent, au Siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné » (art. 3).

Quant au vote de l'Assemblée, le Pacte stipule que « sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée... sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion » (art. 5).

A côté de l'Assemblée, il y a le *Conseil* de la Société des Nations. Il importe de bien saisir la composition et le rôle de cet organe, afin de se rendre compte du caractère de la Société des Nations elle-même, de son essence.

Le Conseil de la Société des Nations comprend neuf membres ; ce nombre, comme nous le verrons, peut être augmenté. Les membres du Conseil peuvent être divisés en deux catégories : membres permanents ou membres de droit, et membres temporaires ou membres élus.

Les membres permanents, qui devaient être au nombre de cinq sont les « représentants des principales Puissances

alliées et associées ». Ce sont la France, l'Italie, l'Angleterre, le Japon et les États-Unis. Les États-Unis ne faisant pas partie de la Société des Nations, les membres permanents ne sont que quatre. Les membres permanents sont, pour ainsi dire, des membres *de droit*. Sont-ils inamovibles ? Le Pacte ne dit rien à ce sujet ; mais l'affirmative s'impose. A côté des membres permanents, il y a quatre autres membres « désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir ». Le Pacte n'indique pas la durée du mandat des membres temporaires du Conseil. Il n'est même pas sûr que la nouvelle désignation se fasse en bloc.

Le nombre des membres du Conseil, tant permanents que temporaires, peut être augmenté. L'initiative de l'augmentation appartient au Conseil, sauf « l'approbation de la majorité de l'Assemblée ». Les nouveaux membres permanents devront être « désignés » par le Conseil et soumis » à l'approbation de l'Assemblée. Par contre, les membres temporaires en sus du nombre primitif sont « choisis par l'Assemblée », mais l'initiative de l'augmentation appartient toujours au Conseil.

Chaque membre de la Société ne peut avoir qu'un représentant au Conseil et n'y dispose que d'une seule voix. Il est à remarquer que « tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil¹ ».

1. Dans ses conférences fort intéressantes sur la Société des Nations, M. F. Larnaude, l'éminent doyen de la Faculté de Paris, émet l'avis que : « Toutes les fois que le Conseil s'occupe d'une question intéressant une nation qui n'y est pas représentée, cette nation est appelée à envoyer un représentant, pour suivre la discussion et même prendre part au vote. » (F. LARNAUDE, *La Société des Nations*, p. 56). Il nous semble que notre éminent maître commet une erreur. En effet, il faut avant tout remarquer que le Pacte ne donne pas la faculté de voter *expressis verbis*. En outre,

Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent et au moins une fois par an, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné ».

La compétence du Conseil est large, il « connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde ». Ainsi définie, la compétence du Conseil semble être identique à celle de l'Assemblée¹. Les décisions du Conseil « sont prises à l'unanimité des membres présents à l'Union », sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité » (art. 5). C'est le Secrétaire général de la Société qui « est de droit » le secrétaire général du Conseil (art. 6).

Nous connaissons ainsi la figure générale du Conseil. Nous avons vu qu'il contient deux catégories de membres entre lesquels le Pacte fait une distinction absolue, mais peu précise. Le Pacte n'indique même pas le critérium qui a guidé les auteurs lors de la désignation originaires des membres permanents (membres de droit) ; il est vrai que le Pacte emploie à leur égard le mot « *principale* puissance », mais le sens de ce mot reste imprécis. On pourrait présumer que principal veut dire grand. Nous signalons la question en passant ; nous y reviendrons lors de la critique du Pacte.

Passons au dernier organe de la Société, le *Secrétariat permanent*. A la tête de cet organe se trouve le Secrétaire général « nommé par le Conseil, avec l'approbation de

une telle disposition serait contraire à l'esprit du Pacte. Il suit de l'article 15, §§ 5, 6 et 9, que dans tout vote du Conseil, portant sur une question intéressant particulièrement un État, membre du Conseil, la voix de l'État-partie intéressée ne compte pas. Si la voix d'un État-Représenté au Conseil ne compte pas du moment que cet État est partie intéressée dans un conflit, il est à *fortiori* impossible d'admettre qu'un État non-représenté au Conseil et y appelé pour suivre la discussion et produire sa défense, reçoive tout d'un coup la faculté de voter.

1. Nous déterminons, ci-dessous, la compétence réelle du Conseil.

la majorité de l'Assemblée » (art. 6). La durée de la fonction n'est pas limitée. Le Secrétaire général nomme tout son personnel « avec l'approbation du Conseil » (art. 6).

Le premier Secrétaire, M. Eric Drummond, est désigné par le Traité.

Les agents de la Société, ainsi que les représentants des membres de la Société « jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques » (art. 7). Toutes ces fonctions de la Société sont accessibles aux femmes (art. 7). Remarquons que cette égalité des sexes semble être limitée au seul organe permanent de la Société des Nations.

Connaissant les organes de la Société, passons à son *action*. Cette action vise les buts suivants : limitation des armements, règlement des différends internationaux, administration des intérêts internationaux.

CHAPITRE III

L'activité de la Société

- a) *Réduction des armements* ; b) *Règlement des différends internationaux, par les moyens pacifiques* ; c) *L'administration des intérêts internationaux ; les mandats coloniaux.*

A) RÉDUCTION DES ARMEMENTS

La distinction entre les obligations des membres originaires et celles des membres admis ultérieurement. — La question du quantum d'armement.

Les auteurs du Pacte se rendent bien compte des inconvénients de la « paix armée » et de la course aux armements. Ils semblent même comprendre que la course aux armements contient en elle-même un germe de guerre. Tel est au moins le sens de l'article 8, qui dit : « Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements. » « Chose extrêmement contestable », remarque M. Pillet¹. Nous ne pouvons pas nous ranger à l'opinion de l'éminent professeur de la Faculté de Paris, car il est indéniable que la course aux armements étant sans limites, les adversaires écrasés un

1. A. PILLET, *Le Traité de Paix de Versailles*, p. 41.

moment donné par le poids de leur armure ne voient d'issue à leur rivalité que dans la guerre. En outre, dans le domaine des armements comme dans tous les autres, la production appelle la consommation. Enfin, la croissance des armements étant parallèle dans les camps adverses, elle ne donne, comme l'a remarqué déjà Cobden, aucune garantie de paix. Sans entrer dans le détail de la discussion, il est incontestable que l'article 8 du Pacte reflète la tendance d'hommes comme M. L. Bourgeois, des hommes politiques anglais, surtout des libéraux, et correspond au premier des fameux quatorze points du Président Wilson¹.

La réduction des armements décidée, il fallait en déterminer les limites. Le Pacte ne fait que poser le principe et stipule « la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales, imposée par une action commune ». Le plan de réduction devra tenir compte « de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque État » (art. 8), Les plans sont révisibles tous les dix ans. La limite des armements ainsi fixée « ne peut être dépassée sans le consentement du *Conseil* ». En même temps, la Société des Nations s'engage à « éviter les fâcheux effets de la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre », « en tenant compte des besoins des membres de la Société, qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté ». Ce point aurait une grande importance au cas où la Société des Nations chercherait à organiser un contrôle effectif du désarmement chez tous les membres de la Société. Pour des raisons que nous exposerons ultérieurement, le Pacte ne parle pas d'un tel contrôle, il se contente de la disposition d'après laquelle « les membres

1. W. WILSON, *Messages* (recueillis par M. ROUSTAN), I, p. 237.

de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre ».

En se contentant de ces dispositions générales, le Pacte décide de nommer une Commission permanente spéciale, qui devra donner au *Conseil* son avis sur l'exécution de ces dispositions et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes (art. 9).

Il est utile de rappeler que l'exécution de la réduction des armements est une des conditions de l'admission des États au sein de la Société. Il est légitime de déduire de là qu'au moment où les règles de la réduction générale des armements seront élaborées dans tous leurs détails, l'exécution de ces règles sera la condition indispensable du séjour d'un État au sein de la Société des Nations¹.

1. Dans son ouvrage sur *la Société des Nations*, M. LARNAUDE écrit que « la limitation des armements ne s'impose pas aux membres originaires de la Société des Nations » (p. 54). De même, M. G. SCELLE écrit : « Il est vraisemblable que la limitation ne sera *imposée* qu'aux *futurs* membres de la Société et pour les membres originaires elle résultera d'une entente » (*Le Pacte*, p. 185).

Ceci ne signifie point que les membres originaires de la Ligue des Nations peuvent réduire ou ne pas réduire leurs armements. La réduction des armements est une obligation qui s'impose à tous les membres de la Ligue. L'article 8 est formel. C'est d'ailleurs le sens que donne à cet article M. Stephen Pichon, ministre des Affaires étrangères, dans le cabinet Clémenceau. Au cours de son discours, prononcé à la Chambre des députés le 24 septembre 1919, M. Pichon place « la réduction des armements » parmi « les engagements précis qui sont contractés aux termes du Pacte ».

La différence entre les membres originaires et les membres futurs de la Ligue n'apparaît que lorsqu'il s'agit de l'application du principe de réduction des armements, lorsqu'il s'agit d'établir le quantum. En effet, l'article 1, § 2, semble être plus catégorique que l'article 8, § 2. Les auteurs cités, M. Larnau de surtout, interprètent le texte dans ce sens que l'État demandant à être accepté dans la Ligue doit accepter le quantum que le Conseil de la Ligue établit d'une façon unilatérale et auquel le candidat n'a qu'à se soumettre, tandis que l'établissement du quantum d'armement de l'État-membre originaire sera fait par voie d'entente entre le Conseil

Il nous reste à faire une remarque au sujet du minimum des armements. Nous avons vu que ce minimum est limité par les nécessités de la « sécurité nationale », de « la sûreté » et de l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune. A ce propos, M. Pillet écrit que c'est là un taux dont on ne peut pas « lire la formule sans un grand étonnement ». « Le minimum compatible avec la sécurité nationale, écrit l'éminent critique, c'est souvent l'obligation d'armer la population tout entière, nous l'avons vu tout récemment, et dans tous les cas, il faut bien observer que comme on ne sait pas d'avance à quels périls on pourra être exposé, il est impossible aussi de mesurer ainsi par avance ce minimum qui sera exigé en toutes circonstances par les besoins de la sécurité nationale¹ ». Sans entrer dans la discussion technique, qui n'est pas de notre compétence, nous tenons à remarquer que l'expression « sécurité nationale » pourrait fort bien vouloir dire les nécessités de maintenir l'ordre à l'intérieur de la Nation ; c'est au moins ainsi que s'exprime le Président Wilson, en parlant du désarmement dans son discours du 5 mars 1917. « Les armements nationaux, disait M. Wilson, doivent être limités aux nécessités d'ordre national et de sécurité domestique » (I, 134)², et dans le message du 22 janvier 1917, M. Wilson soulignait que « cette limitation des armements... fait des armées et des flottes simplement des auxiliaires de l'ordre et non des instruments d'agression et de violence égoïste » (I, 112). En outre,

et l'État intéressé et que celui-ci ne pourra être obligé d'accepter le quantum qui lui déplaît. Il faut dire que les textes en question sont imprécis et peuvent être interprétés dans tous les sens. Au point de vue pratique MM. Larnau et Scelle ont cependant raison.

1. A. PILLET, *Le Traité de Paix*, p. 41-42.

2. Toutes les citations de Wilson sont prises d'après la version de deux volumes, publiés par Bossard, sous la rédaction de M. Roustan. Le chiffre romain indiquera le volume et le chiffre arabe la page.

M. Pillet raisonne comme si le Pacte n'existait pas, comme si les membres de la Société des Nations restaient demain comme hier obligés de se défendre uniquement par leurs propres forces. Or, nous verrons que telle n'est point l'idée des auteurs du Pacte ; donc, même en prenant l'expression « sécurité nationale » dans le sens de défense contre l'ennemi du dehors, il est permis d'établir un minimum, vu que l'État attaqué doit être protégé par une « action commune ». Nous trouverons la preuve du bien-fondé de notre réplique dans l'article 10 du Pacte, ainsi conçu : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. » Donc, si l'on reste sur le terrain du Pacte, les dispositions de l'article 8 sont parfaitement logiques et justifiées. Ceci ressort avec plus d'évidence lorsqu'on prend en considération les dispositions du Pacte concernant le règlement des différends internationaux par des moyens pacifiques.

B) LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS INTERNATIONAUX
PAR LES MOYENS PACIFIQUES

Dispositions générales. — Dispositions concernant les conflits entre les membres de la Société des Nations. — Le moratoire de guerre. — Les conflits arbitrales. — La médiation du Conseil de la Société. — L'intervention de l'Assemblée. Les différends laissés à la compétence exclusive des parties. — Les sanctions des dispositions exposées.

Dispositions concernant les différends où sont intéressés les États ne faisant pas partie de la Société.

Les dispositions concernant les traités.

*

* *

Règlement des différends internationaux par les moyens pacifiques. — Cette question fort importante est régie par les articles 11-17. Le Pacte contient des dispositions générales traduisant l'esprit et la tendance qui animaient les auteurs du Pacte (art. 11) ; les dispositions particulières concernant les différends entre les membres de la Société des Nations (art. 12-16) ; les dispositions concernant les différends entre les membres de la Société des Nations et les États qui n'en font pas partie ou même les différends entre les États dont aucun n'appartient à la Société des Nations.

Dispositions générales

L'article 11 contient deux dispositions d'ordre général. Commençons par l'alinéa 2 : « Tout membre de la Société, dit cet alinéa, a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales, et qui menace, par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend¹ ». Cet alinéa, complété par l'article que nous examinerons ci-dessous, prouve que les auteurs du Pacte cherchent à empêcher les guerres et à consolider « la paix du monde ». On remarque facilement que la disposition citée a un caractère universel et qu'elle concerne tous les États. Tout en poursuivant un but universel et mondial, les auteurs du Pacte examinent particulièrement les cas

1. Il serait intéressant de comparer ce texte avec l'article 27 de la Convention de La Haye, de 1899, et avec l'article 48 de la Convention de 1907, adopté par la II^e Conférence de La Haye.

où les membres de la Société sont en jeu. La disposition générale porte : « Toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte *directement ou non* l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et... celle-ci doit prendre des mesures propres à souvegarder efficacement la paix des Nations » (art. 11). Il ressort de cet article que *toute* menace de guerre qui concerne un membre quelconque de la Société des Nations est considérée comme concernant la Société tout entière. L'article 11 est donc une extension de l'article 10, car si celui-ci ne parle que de l'intégrité, territoriale et de l'indépendance politique, celui-là envisage l'hypothèse la plus large possible : toute menace de guerre qu'elle affecte directement ou indirectement un membre de la Société des Nations. L'article 11 permet donc d'envisager la solidarité des membres de la Société des Nations de la façon la plus étendue. Dans le cas exposé « le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil à la demande de *tout* membre de la Société » (art. 11). Il est à souligner que cette demande peut être déposée par n'importe quel membre de la Société. Ceci prouve que les auteurs du Pacte cherchent à prendre le maximum de garanties contre la guerre.

Quelles sont donc les mesures que la Société des Nations doit prendre en cas de menace de guerre, en cas des conflits internationaux ? Pour répondre à cette question, il faut sérier les hypothèses, comme le fait d'ailleurs le Pacte.

Prenons l'hypothèse où le conflit éclate entre les membres de la Société.

L'article 12, qui concerne cette hypothèse porte : « Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. » Cette disposition interdit donc aux membres de la Société des Nations de commencer

la guerre entre eux sans avoir essayé de trouver une solution pacifique du conflit. Nous voilà donc en face du moratoire de guerre. Ce moratoire est assez long, car les membres de la Société des Nations « conviennent encore, qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil ». Or, ces *trois mois* s'ajoutent au temps nécessaire pour rendre la sentence ou faire le rapport. Pour la sentence arbitrale, le Pacte se borne à dire que « la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable » ; quant au rapport du Conseil, il « doit être établi dans les six mois à dater du jour » où le Conseil « aura été saisi du différend » (art. 12)¹.

Déjà l'article 12 fait prévoir que les moyens employés pour résoudre pacifiquement les différends surgis entre les membres de la Société ne sont pas toujours les mêmes. En effet, le moyen change avec le caractère du différend. Le Pacte divise les différends en deux grands groupes : les différends arbitrables et les différends non-arbitrables. Les différends arbitrables sont envisagés par l'article 13 qui les détermine de la façon suivante : « Parmi ceux qui sont *généralement* susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un Traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait, qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international ou à l'étendue ou à la nature

1. Nous attirons l'attention de M. Scelle sur l'erreur commise à la page 296 de son ouvrage sur le Pacte. La note 1 dit : « Rappelons que la sentence des arbitres doit intervenir dans les six mois et le rapport du Conseil dans un délai raisonnable. Le moratoire, au cas d'arbitrage, est ainsi de neuf mois. » Or, d'après l'article 12 du Pacte, le délai de six mois est fixé pour le rapport du Conseil ; pour la sentence arbitrale le délai n'est pas déterminé. C'est donc au cas de médiation du Conseil que le moratoire est de neuf mois.

de la réparation due pour une telle rupture. » On voit donc que le Pacte considère comme arbitrables ce qu'on avait coutume d'appeler les différends juridiques en les distinguant des conflits politiques¹. On pourrait se demander si la liste des cas arbitrables donnée par l'article 13 du Pacte est limitative ou non. Et cette question serait d'importance. D'autre part, étant donné que l'article 13 spécifie que les cas indiqués « sont *généralement* susceptibles de solution arbitrale », on pourrait croire que ce texte n'a aucune importance. En réalité, il faut l'envisager comme une simple indication, car effectivement ce sont les parties elles-mêmes qui décident du caractère du différend. L'article 13 le dit en toutes lettres ; en effet, nous y lisons : « Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à *leur avis*, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise *intégralement* à l'arbitrage. » En décidant souverainement et librement du caractère arbitral ou non-arbitral du différend, les parties semblent pouvoir, pour des raisons spéciales, pour des raisons d'espèce, déclarer non-arbitrables même les cas que l'article 13 « déclare *généralement* arbitrables ». Étant donné cette pleine et entière liberté qu'ont les parties de déterminer le caractère du différend, doit-on conclure qu'à l'instar des décisions de la Conférence de La Haye, où chaque État pouvait esquiver l'arbitrage en invoquant la fameuse clause des « intérêts vitaux et de l'honneur de l'État », le Pacte aboutit à une pure illusion ? M. Pillet a-t-il raison d'écrire : « Ainsi, l'article 13 porte que les membres de la Société auront recours à l'arbitrage s'il s'élève entre eux un différend

1. MÉRIGNAC, *Traité de Dr. pub. int.*, p. 486, etc. — Sir Th. BARCLAY, *Arbitrage*.

susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale. C'est dire tout simplement qu'ils auront recours à l'arbitrage lorsqu'il leur plaira d'y avoir recours, et sur ce point le progrès effectué par l'acte de Société se réduit exactement à rien¹. » La conclusion de M. Pillet semble être juste, elle semble s'imposer ; or, en réalité, il n'en est rien, car l'article 13 ne doit pas être envisagé isolément, mais doit être combiné avec l'article 15, qui concerne les différends non-arbitrables. Le texte est formel. « S'il s'élève, lisons-nous dans l'article 15, entre les membres de la Société, un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets. » Nous voyons donc que la conception du Pacte n'est pas du tout la même que celle de la Conférence de La Haye. En effet, tandis que dans la conception de la Conférence de La Haye, chaque État avait le choix entre l'arbitrage ou la guerre et pouvait réellement faire ce qui lui plaisait, dans la conception du Pacte la situation change, les parties ont le choix, mais ce choix n'est pas entre l'arbitrage et la guerre, mais entre deux procédures différentes, celle de l'article 13 ou celle de l'article 15, entre l'arbitrage et le règlement du différend par le Conseil. M. G. Scelle exprime très bien la véritable conception du Pacte en écrivant : « Le plaideur peut toujours considérer sa cause comme « non-arbitrable », mais en ce cas il est tenu de se soumettre à la solution médiatrice. S'il a le choix entre deux procédés, il n'a pas la liberté de ne recourir à aucun d'eux. On lui offre une alternative, c'est-à-dire une tenaille, il ne peut échapper

1. A. PILLET, *Le Traité de Paix de Versailles*, p. 46.

à l'une des branches que s'il se soumet à l'action de l'autre, et c'est en cela que consiste l'ingéniosité du procédé¹. On pourrait encore objecter que l'article 15 suppose que l'une des parties saisit le Secrétaire général. Mais qu'arrivera-t-il si aucune partie ne saisit le Secrétaire général ? Les parties ne pourraient pas recourir à la guerre, car, en le faisant, elles violeraient l'article 12 du Pacte, par lequel elles se sont obligées de recourir à une des deux procédures exposées. En outre, conformément à l'article 11, le Secrétaire général peut être saisi « à la demande de *tout* membre de la Société ». Nous voyons donc qu'au point de vue théorique il est impossible de dire que « le progrès effectué par l'acte de Société se réduit exactement à rien ».

Ayant établi l'alternative, examinons chaque cas à part, en commençant par l'arbitrage. Nous avons déjà souligné que, d'après l'article 13, on doit soumettre à l'arbitrage le différend « intégralement », dans sa totalité. Ce sont les intéressés qui font le choix des arbitres. Le Pacte n'envisage pas l'hypothèse où les Parties ne tomberaient pas d'accord sur la cour d'arbitrage ». Dans ce cas, c'est l'article 15 qui joue et c'est le Conseil qui serait saisi de l'affaire. Remarquons que l'article 14 du Pacte stipule qu'une « Cour permanente de justice internationale » sera instituée. Cette « Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront ». En même temps : « Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. » Cette « Cour permanente de justice internationale établie² », il serait logique de lui soumettre les différends. En tout cas, dans l'intérêt

1. G. SCELLE, *Le Pacte*, p. 171.

2. Sur le projet de la Cour, voir le *Journal de la Société des Nations*, du mois de septembre 1920. Voir aussi G. LACHAPELLE, *La Société des Nations*, pp. 24-28.

de la Société des Nations, il serait utile que le Conseil, en se saisissant d'un différend, le soumette toujours à la Cour, en demandant son avis. De cette manière, le règlement du Conseil se rapprocherait toujours d'une décision judiciaire et revêtirait le moins possible un caractère politique, ce qui serait important pour le maintien de la paix.

La sentence arbitrale une fois rendue, quel est son effet ? La réponse du Pacte est claire. « Les membres de la Société, lisons-nous à l'article 13, *in fine*, s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre qui s'y conformera. Faute de l'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. » Il est étrange de trouver dans le Pacte la stipulation par laquelle les membres de la Société s'obligent à ne pas recourir à la guerre contre un membre qui s'inclinant devant la sentence reste fidèle au Pacte. Mais les auteurs du Pacte se sont, sans doute, méfiés des États qui ne se sont pas encore délivrés du culte du *Faustrecht*. D'ailleurs, il est manifeste que les auteurs du Pacte envisagent l'hypothèse où la Partie à laquelle la sentence étant défavorable, ne l'exécuterait pas ou chercherait même à obtenir par les armes ce qu'elle n'a pas réussi à obtenir par l'arbitrage. C'est en prévoyant l'hypothèse d'une guerre entre les parties dont le différend a été arbitré que le Pacte décide que l'État-tiers, membre de la Société s'oblige par avance à ne pas recourir à la guerre contre la Partie qui exécute la sentence (celle-ci lui étant favorable). La précaution prise par les auteurs du Pacte ne concerne que la partie qui accepte la sentence. Et c'est la dernière phrase de l'article 13, qui vise la partie qui n'exécute pas la sentence. Mais « faute d'exécution », le membre de la Société des Nations viole l'engagement pris par lui, en vertu de l'article 13 et devient ainsi passible des sanc-

tions prévues par l'article 16. D'ailleurs, le Conseil saisi de l'affaire, prend la décision dont la non-exécution déclenche le jeu des sanctions prévues à l'article 16. En donnant des explications à la Conférence à propos du cas « de refus de l'une des parties » de se conformer à la recommandation du Conseil, M. Wilson a dit nettement qu'en pareil cas « le Conseil examinera les mesures nécessaires pour obliger la partie contre laquelle une sentence a été rendue à se soumettre à la décision du Conseil (II, 442). Or, il n'y a aucune raison de procéder autrement pour la sentence arbitrale. Il suit donc que la sentence arbitrale est toujours obligatoire et doit être exécutée. Il y a cependant une disposition du Pacte qui pourrait, à première vue, laisser supposer que l'exécution de la sentence n'est pas obligatoire ou au moins ne l'est pas toujours. En effet, l'article 12 qui institue le « moratoire de guerre » porte que les membres de la Société des Nations « ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil ». A première lecture, on pourrait conclure qu'en permettant l'entrée en guerre « trois mois après la sentence des arbitres » le Pacte admet que la sentence arbitrale n'est pas obligatoire et que l'arbitrage ou le règlement du différend par le Conseil au lieu de prohiber le fameux « droit à la guerre », ne fait que retarder sa mise à exécution. Une telle supposition serait absurde. En réalité, malgré la formule défectueuse des rédacteurs du Pacte, le sens de l'article 12 devient clair si l'on tient compte du dernier alinéa de l'article 13. Il est manifeste que la *guerre* dont parle l'article 12 est l'action militaire entreprise par la partie en faveur de laquelle se sont prononcés les arbitres, l'action ayant pour but d'obliger l'adversaire à exécuter la sentence. La sentence arbitrale reste donc toujours obligatoire, le droit à l'action militaire n'appartient qu'à la partie qui se soumet à la

sentence et ne cherche par la guerre que son exécution. Le délai moratoire supplémentaire ne vise donc que cette guerre « juste », qui ne serait qu'une opération de police. Si la disposition de l'article 12 est critiquable, c'est parce qu'elle entre en opposition avec les articles 13, 15 et 16, mais dans un autre sens. En effet, au cas où une partie n'exécute pas la sentence, elle rompt le Pacte et c'est à la Société tout entière et non pas à la partie adverse seule qu'il appartient de forcer l'État recalcitrant à exécuter la sentence. La dernière clause de l'article 13 est à ce point de vue significative. En effet, on y lit : « faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ». L'État récalcitrant étant en faute contre le Pacte et par là contre la Société tout entière, c'est à l'action collective de la Société qu'il y a lieu de recourir et la disposition de l'article 12 permettant l'action individuelle, la guerre « juste » mais pour ainsi dire « *privée* », devient inutile et même nuisible. Remarquons que, même si en fait c'est la partie en faveur de laquelle est rendue la sentence qui recourt aux armes, pour astreindre l'adversaire à exécuter la sentence, elle ne devrait être considérée, que comme mandataire de la Société des Nations, avec des pouvoirs bien limités et strictement déterminés. Mais, dans l'intérêt de la paix, il ne faudrait jamais laisser un État « faire cavalier *seul* » ; ce serait d'ailleurs plus conforme à l'esprit de l'article 16, très caractéristique, comme nous le verrons, pour le Pacte.

Telles sont les dispositions du Pacte en ce qui concerne les différends arbitrables. Passons à l'analyse des dispositions concernant les différends non-arbitrables. Nous savons déjà que, d'après le Pacte, on peut considérer comme non-arbitrables tous différends que les parties déclarent tels (l'opposition d'une seule partie doit suffire, ceci ressort de l'esprit du Pacte).

Nous savons déjà que les différends non arbitrables sont soumis au Conseil, il suffit pour cela que l'une des Parties annonce le différend au Secrétaire général. D'après l'article 12, le Conseil doit faire son rapport dans les six mois, à dater du jour où il aura été saisi du différend. »

Afin que le Conseil puisse se prononcer en connaissance de cause « dans le plus bref délai, les parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil *peut* en ordonner la publication immédiate » (art. 15).

Si le Conseil réussit à régler le différend, il publie, *dans la mesure qu'il juge utile*, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes du règlement.

Dans le cas contraire; c'est-à-dire si le règlement du différend n'est pas assuré, le Conseil publie son rapport, relatant « les circonstances du différend, et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce ». En outre de ce rapport, « tout membre de la Société *représenté au Conseil* peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions ». Dans l'hypothèse où le Conseil réussit à assurer le règlement du différend, il faut sans doute procéder comme en cas d'arbitrage. Quant à l'hypothèse où le règlement du différend n'est pas assuré, il faut envisager deux cas bien distincts : le cas où le rapport a été accepté à l'unanimité et le cas où il n'y a eu pour le rapport qu'une majorité du Conseil (les parties, même si elles font partie du Conseil ne rentrent pas dans le calcul). Dans le premier cas, c'est-à-dire « si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, alors « les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport ». On peut donc conclure que lorsque le rapport du Conseil est voté à l'unanimité, les membres de la Société des Nations s'obligent à

observer vis-à-vis de la partie qui accepte la solution du Conseil une sorte de *neutralité* bienveillante.

Dans la seconde hypothèse, c'est-à-dire lorsque le rapport du Conseil n'a pas été approuvé à l'unanimité, « les membres de la Société se réservent le droit d'*agir comme ils le jugeront nécessaire* pour le maintien du droit et de la justice. » « Agir comme ils le jugeront nécessaire », dit l'article 15. Les membres de la Société des Nations peuvent donc être neutres à l'égard de tous les adversaires, ils peuvent être bienveillants à l'égard de la partie qu'il leur plaît de favoriser, ils peuvent aussi, semble-t-il, prendre part à la guerre en se rangeant du côté de l'un des belligérants.

Remarquons que nous n'avons pas encore épuisé tous les moyens prévus pour régler les différends non arbitrables.

Il est possible que l'*Assemblée* plénière de la Société intervienne. Cette intervention peut avoir lieu dans deux cas : 1^o sur la convocation du Conseil ; ou 2^o sur la requête de l'une des parties. A propos du premier cas de l'intervention de l'Assemblée, l'article 15 dit : « Le Conseil *peut* dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. » La convocation de l'Assemblée afin de régler le différend ne constitue donc pas pour le Conseil une obligation¹.

A propos du second cas de l'intervention de l'Assemblée, l'article 15 dit : « L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des parties ; cette requête devra être présentée dans les *quatorze jours*, à dater du moment où le différend est *porté devant le Conseil* ». Il

1. A la page 179 de son *Pacte*, M. G. SCELLE écrit, à propos de cette décision du Conseil : « On ne dit pas si cette décision doit être prise à l'unanimité. » Mais d'après l'article 5 du Pacte, qui est plus explicite que l'article 4 du Projet, c'est le vote à la majorité qui doit être mentionné *expressis verbis*, en l'absence d'une telle stipulation explicite, le Conseil doit prendre la décision à l'unanimité, s'il veut qu'elle soit valable.

suit de ce texte que le Conseil doit être saisi du différend avant l'Assemblée, même si la partie intéressée a l'intention d'en saisir l'Assemblée. Le *dies a quo* désigné pour la présentation de la requête est caractéristique, ce délai ne court pas du jour du rapport du Conseil, comme il devrait être stipulé, si l'Assemblée était envisagée comme une sorte d'instance d'appel contre la décision du Conseil. Et, en effet, l'Assemblée plénière n'est pas convoquée à titre d'instance d'appel. Ceci ressort clairement des dispositions de l'article 15, où il est dit : « Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12, relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. » Si le Pacte s'arrêtait à cette disposition, comme le faisait le projet, il faudrait alors distinguer entre le rapport de l'Assemblée voté à l'unanimité et le rapport voté à la majorité. A ce propos, M. Scelle écrivait « il va de soi que l'unanimité sera sinon impossible, du moins beaucoup plus difficile à obtenir dans une assemblée nombreuse qu'au sein du Conseil, et que sur *ce point* il faut amender le projet¹. » Le projet fut amendé, mais d'une façon aussi bizarre que caractéristique pour l'esprit du Pacte. En effet, après avoir repris l'ancienne rédaction, les auteurs de la rédaction définitive du Pacte complètent la fin de l'article 15 par la disposition suivante, qui a rendu inutile tout amendement réclamé par M. Scelle. Le complément ajouté à l'article 15 porte : « Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des Représentants des membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des Représentants des parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté

1. G. SCELLE, *Le Pacte...*, p. 180.

à l'unanimité de ses membres autres que les Représentants des parties. » Il suit de ce texte que toute *l'efficacité* du rapport de l'Assemblée dépendra de l'attitude des Représentants des États faisant partie du Conseil ; tout est suspendu à l'approbation unanime du Conseil. Cette approbation doit être manifestement unanime, parce que le texte n'emploie le terme « majorité » qu'en parlant de l'avis de l'Assemblée ; en outre, en vertu de l'article 5 du Pacte l'approbation n'étant pas qualifiée, elle doit être unanime. Le Conseil a donc le droit de veto. On peut se demander quelle est alors l'utilité de l'intervention de l'Assemblée. En tout cas, l'intervention de celle-ci n'a aucune portée juridique. Le sens de l'amendement, c'est que la partie qui fait intervenir l'Assemblée, dans l'espoir de ne pas laisser aboutir la solution grâce au concours d'un seul membre de la Société, ne peut pas le faire. Mais, vu le texte définitif de l'article 15, donnant au Conseil tout entier ou à un seul membre du Conseil le droit de veto, l'intervention de l'Assemblée devient juridiquement inutile et inefficace. Il n'y a qu'une seule considération qui puisse déterminer une des parties à faire intervenir l'Assemblée, c'est l'espoir de gagner du temps en espérant que l'Assemblée sera beaucoup plus lente que le Conseil. Il est vrai qu'il y a une autre question qui se pose. Du moment qu'une partie requiert l'intervention de l'Assemblée, le Conseil est-il dessaisi ? En fait, le Conseil sera obligé de s'occuper de la question comme soumise à l'Assemblée. Mais que se passera-t-il si le Conseil arrive à l'unanimité à une solution, tandis que dans l'Assemblée cette solution ne trouve pas une majorité voulue ? La résolution unanime du Conseil aura-t-elle la même conséquence que si l'Assemblée n'était pas saisie ? Évidemment non, car en face du texte formel de l'article 15, au cas où l'Assemblée est saisie, sa décision doit réunir les deux conditions voulues

pour avoir la même valeur qu'une seule de ces conditions, notamment l'unanimité du Conseil dans le cas où le Conseil seul est saisi. Il suit de là que le Conseil n'aura aucun intérêt juridique à saisir l'Assemblée du différend ; d'autre part, pour le cas où l'Assemblée est saisie du différend à la requête d'une partie, il faut conclure au dessaisissement du Conseil. L'amendement apporté à l'article 15 du projet est inutile et au point de vue de la solution des différends non arbitrables, il ne sert à rien. A propos de cette catégorie des différends, il nous reste encore à attirer l'attention sur une autre disposition de l'article 15. La disposition en question est ainsi conçue : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans son rapport, mais sans recommander aucune solution. » Il est entendu que, par l'application de l'article 5 du Pacte, l'avis du Conseil doit être exprimé à l'unanimité pour avoir l'importance voulue par le texte.

Que veut dire ce texte ? Quelles sont ces questions ? s'agit-il des affaires purement intérieures ? S'agit-il de quelque chose de semblable à la fameuse clause « des intérêts vitaux et des intérêts touchant à l'honneur de l'État » ? Le texte parle des « questions que le Droit International laisse à la compétence exclusive » des États. Ce critérium est bien vague et bien inquiétant, car on pourra prétendre que ce sont toutes les questions dénommées « conflits politiques » et alors la formule est si vague, si élastique qu'elle peut englober tout ce qu'on voudra, surtout si l'on invoque la principe traditionnel de l'indépendance des États. La question soulevée par ce texte d'allure si anodine est tellement importante que même M. Scelle, qui est très bienveillant à l'égard des auteurs du Pacte, s'émeut en disant : « La portée de ce texte est bien autre-

ment grave et les dangers qu'il comporte sont infinis, car dans sa rédaction longue et vague, il va jusqu'à ruiner le principe même de la compétence internationale dans les conflits entre les États¹. » Heureusement que les auteurs du Pacte n'ont pas admis ici le même principe que celui appliqué dans l'article 13 pour la détermination des questions arbitrales. De sorte qu'il n'appartient point à l'État intéressé de décider seul que le Droit International laisse la question à la compétence exclusive de l'intéressé, il faudra encore qu'à l'unanimité le Conseil partage l'opinion de l'État intéressé. Et alors, si le Conseil est unanime à déclarer que la question appartient ou à la catégorie des différends, visée par l'article 13, ou à celle visée par l'article 15, la partie intéressée devra se soumettre et faire son choix. Mais que faire dans le cas où le Conseil est divisé, chaque membre de la Société sera-t-il libre d'agir à sa guise ? Nullement. Les textes sont formels. L'article 5 dit : « Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société présente à la réunion. » Le point 8 de l'article 15 dont nous nous occupons ne contient pas la « disposition expresse » permettant la décision à la majorité, donc aucun doute n'est permis, la Partie intéressée n'est autorisée à soustraire le différend à l'action internationale qu'au cas où le conseil à l'unanimité partage son avis. En outre, il est à remarquer que le 8^e alinéa de l'article 15 ne permet pas à la partie intéressée d'éviter l'application des délais moratoires qui sont impératifs. S'il ne veut pas soumettre la question à l'arbitrage, s'il la classe ainsi parmi les différends non-arbitrables et cherche à prouver que le différend ne rentre même pas dans cette catégorie et appartient à sa compé-

1. G. SCHELLE, *Le Pacte...*, p. 311-312.

tence exclusive, l'État intéressé doit obtenir la reconnaissance du Conseil qui est donc nécessairement saisi et qui doit présenter un rapport. Or, l'article 12 stipule impérativement que « les membres de la Société conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après le rapport du Conseil ». Donc les délais moratoires doivent être appliqués même dans l'hypothèse envisagée par le § 8 de l'article 15. Or ceci est essentiel, car, comme nous le verrons, le moratoire de guerre est tout ce qu'il y a de vraiment solide dans les dispositions du Pacte qui s'efforcent d'empêcher la guerre. Donc, à ce point de vue, l'alinéa 8 de l'article 15 glissé dans le texte définitif du Pacte semble au fond ne pas être dangereux, il faut seulement souligner que chaque différend doit être considéré individuellement et qu'un État ne peut pas éviter la procédure et les délais dont nous venons de parler. Supposons maintenant qu'un membre de la Société « recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 et 15. » Ce membre « est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société » et devient passible des sanctions indiquées à l'article 16. « L'État en rupture de Pacte » devient l'objet du boycottage le plus rigoureux et toutes les relations sont rompues, même avec ses ressortissants considérés *in singuli*. Ce boycottage¹ est complet, car on y oblige non seulement tous les membres de la Société, mais aussi tous les autres États restant en dehors du Pacte. A côté du boycottage ou blocus, le Pacte envisage aussi la possibilité d'une action militaire. Si l'État en rupture de Pacte dirige des mesures

1. A propos des sanctions en général et des sanctions économiques en particulier, on peut consulter : *Monde Economique*, du 8 mars 1919, l'article de M. A. WEISS, professeur à la Faculté de Paris ; MILHAUD, *Plus jamais*, p. 286-298 ; WILSON, *Messages*, II, 454.

spéciales contre l'un des membres de la Société, tous les autres se concertent pour combattre lesdites mesures. Afin de mener à bien cette lutte contre l'État récalcitrant, le Pacte crée entre autres une véritable servitude internationale. En effet, l'article 16 porte que les membres de la Société « prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. » Cette servitude existe pour les membres de la Société, existe-t-elle aussi pour les non-membres ? Le Pacte ne dit rien à ce sujet ; en appliquant les règles habituelles du droit, il faudrait répondre négativement, car en l'absence d'un texte formel il est impossible d'étendre le cercle des personnes soumises à la servitude. Remarquons que c'est le conseil qui, au cas d'une action militaire, recommande aux membres de la Société le chiffre des effectifs que chacun doit employer en participant à l'action commune.

Jusqu'ici, nous avons envisagé le cas des différends nés entre les membres de la Société des Nations. Suivant le plan du Pacte, nous examinerons quelles sont les mesures que la Société des Nations s'engage à prendre en cas de différend entre un membre de la Société et un État n'en faisant pas partie, ainsi qu'au cas du différend entre les États étrangers à la Société. L'article 17 du Pacte dit à ce propos que « l'État ou les États étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, *aux conditions estimées justes par le Conseil.* » Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil. Sans attendre la réponse, « dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure

qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier » (art. 17). Cependant, l'accueil fait à l'invitation du Conseil est théoriquement importante. Si les États étrangers à la Société des Nations acceptent l'invitation, ce sont les articles 12 à 16 qui jouent sous réserve de modifications jugées « nécessaires par le Conseil ».

Si les États ne faisant pas partie de la Société répondent à l'invitation par un refus, il faut distinguer entre deux hypothèses : 1^o le différend où une des parties est membre de la Société ; 2^o le différend où aucune des parties n'est membre de la Société. Dans la première hypothèse, si l'État étranger à la Société des Nations « recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables », c'est-à-dire que la Société des Nations prend la défense de son membre et prend contre l'adversaire de celui-ci toutes les mesures de boycottage et même de guerre que le Conseil jugera utiles.

Dans la seconde hypothèse, c'est-à-dire si le refus ne concerne qu'un différend auquel les membres de la Société des Nations ne sont pas mêlés, le Pacte décide. « Si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil *peut* prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit ». Dans ce cas, le Conseil devra, sans doute, examiner s'il y a lieu d'appliquer l'article 11 du Pacte c'est-à-dire qu'il examinera si le différend est purement local ou s'il peut avoir une répercussion mondiale, s'il peut affecter les intérêts de la Société ou de l'un de ses membres. Dans ce dernier cas, le Conseil agira. La Pacte n'envisage pas l'hypothèse où dans un différend entre les États étrangers à la Société des Nations, un seul d'entre eux accepterait l'invitation du Conseil.

Nous croyons inutile de chercher la réponse implicite du Pacte à cette question, car les dispositions de l'article 17 du Pacte réduisent au fond à rien l'importance de l'attitude des États étrangers à la Société. En effet, l'article 17 est rédigé d'une façon fort bizarre. Au fond, la volonté des États étrangers à la Société ne compte point. Si le différend concerne un membre de la Société, la partie adverse, tout en étant libre de refuser l'invitation, est obligée en fait de l'accepter, si elle ne veut pas avoir contre elle toute la Société. La volonté des Parties ne compte pas non plus, même si le différend ne concerne que les États étrangers à la Société, car même au cas où l'invitation est rejetée, le Conseil agira, comme il lui plaira. Remarquons qu'en cas de conflit armé entre les États étrangers à la Société des Nations, celle-ci peut rester neutre. D'autre part, la décision du Conseil devant être prise à l'unanimité, celle-ci n'étant pas atteinte, chaque membre sera libre d'agir à sa guise, c'est-à-dire d'être neutre, ou même de prendre part à la guerre.

Nous connaissons désormais les dispositions du Pacte, destinées à amener la solution pacifique des conflits interétatiques.

Selon le plan des auteurs du Pacte, nous passons aux *dispositions concernant les traités*. Ce sont les articles 18 à 21 qui concernent cette matière. Cette partie du Pacte devait visiblement réaliser le premier des quatorze points du Président Wilson, ainsi conçu : « Conventions de paix publiques, excluant pour l'avenir les ententes secrètes entre les nations¹. » Voici quelles sont les dispositions du

1. C'est ainsi que M. Tardieu a résumé ce point ; en réalité, formulé par M. Wilson, ce point est plus énergique et catégorique : « Des conventions de paix connues de tous, préparées au grand jour, après lesquelles il n'y aura plus d'ententes particulières d'aucune sorte entre nations, mais seulement une diplomatie qui procédera toujours franchement et en vue de tous » (W. WILSON, *Messages*, I, 237).

Pacte en ce qui concerne les traités. L'article 18 décide que « tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui *aussitôt que possible* ». Il est à remarquer qu'aucun délai n'est indiqué pour la publication des traités ; tout est laissé à l'appréciation du Secrétaire général et par là du Conseil. L'article 18 prévoit la sanction de l'obligation d'enregistrer les traités. « Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré. » Remarquons que le Pacte ne dit pas qui peut prendre connaissance des traités ou engagements enregistrés, mais pas encore publiés. A côté des règles concernant la naissance des traités le Pacte prévoit la possibilité de leur révision. « L'Assemblée, dit l'article 19, peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. » Il suit de ce texte que la révision d'un traité est subordonnée à la décision unanime de l'Assemblée, vu que le texte ne dit pas *expressis verbis* que la décision peut être prise à la majorité.

Remarquons que l'article 11 permet à chaque membre de la Société de saisir l'Assemblée ou le Conseil des questions prévues par l'article 19, en alléguant qu'il s'agit d'une « circonstance de nature à affecter les relations internationales ». Si c'est le Conseil qui est saisi de la question et s'il la résout à l'unanimité affirmativement, peut-on éviter la nécessité d'une décision unanime de l'Assemblée ? Le Pacte étant muet à ce sujet, diverses réponses sont donc possibles.

A côté de ces dispositions, la Pacte envisage aussi le cas des traités et engagements incompatibles avec le

Pacte. Les traités de cette espèce sont déclarés abrogés et les membres de la Société... s'engagent solennellement à ne pas en contracter à l'avenir de semblables » (art. 20). Chaque membre de la Société « doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations » incompatibles avec le Pacte, s'il les a assumées avant son entrée dans la Société. L'article 20 parle « des obligations ou ententes *inter se* », inutile de dire que les dispositions de l'article 20 doivent à *fortiori* s'appliquer au cas où des obligations semblables seraient conclus entre *un membre de la Société* et un État étranger à la Société. Sur cette question d'incompatibilité, les divergences étant possibles, l'article 21 du Pacte déclare expressément que « les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérées comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte. » On peut envisager l'article 21 comme le critérium de l'incompatibilité. En élargissant la question, en considérant les articles 18 à 21 du Pacte comme un effort vers l'abolition de la diplomatie secrète en général, nous remarquerons que lesdits articles doivent être rapprochés des §§ 2, 3, 4, 5 et 8 de l'article 15, concernant la solution pacifique des différends non-arbitrables. Dans tous ces cas, le Conseil a en partie un pouvoir discrétionnaire, ce qui fait que la « publicité des traités » n'est pas suffisamment garantie.

A coté de cette règle de « publicité des traités », qui peut être considérée comme un moyen de prévenir la naissance même des conflits, le Pacte contient un règlement des questions coloniales qui peut être classé dans cette catégorie des mesures préventives contre la naissance des conflits.

C) L'ADMINISTRATION DES INTÉRÊTS INTERNATIONAUX ;
LES MANDATS COLONIAUX.

Les pays auxquels est applicable le système des mandats coloniaux. L'esprit général du système. La théorie du retour à la Société et le mandat colonial. Trois types du mandat. L'attribution des mandats. Les mandats coloniaux et les traités secrets de Londres, etc. La tâche économique et civilisatrice de la Société.

Les mandats coloniaux

Le règlement des questions coloniales fait l'objet de l'article 22. Cet article est très développé et à tel point que certains auteurs ont été choqués par cette « proclamation des principes », comme ils l'appellent.

A notre humble avis, la forme et les usages diplomatiques importent peu, pourvu que le fond, le but même y gagne. Ceci dit, analysons l'article. Avant tout, établissons son objet. Les auteurs du Pacte déclarent que les principes du mandat colonial « s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des États qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes, dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne ». Il ne s'agit donc pas uniquement des « colonies abandonnées par l'Allemagne », comme disent certains auteurs, mais aussi des territoires sur lesquels l'Empire Ottoman n'étend plus sa souveraineté. Ceci est d'autant plus vrai qu'une clause spéciale de l'article est consacrée à « certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire Ottoman ». Si nous mettons les points sur les *i*, ce n'est point par pédantisme, mais pour des raisons qui se révéleront aux cours de notre analyse.

Ayant délimité l'objet auquel seront appliqués les principes, le Pacte établit l'esprit général qui les anime. « Le bien-être et le développement de ces peuples (« non encore capables de se diriger eux-mêmes ») forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission ». Cette déclaration constitue une véritable innovation, car jamais jusqu'ici (sauf, croyons-nous, la proposition faite par le délégué des États-Unis à la Conférence Africaine de Berlin), les principes énoncés n'avaient été consacrés par un texte juridique, par une sorte de loi. Ceci est d'autant plus important que l'article 22 du Pacte procède en matière coloniale à un véritable renversement des valeurs. Comme nous le verrons, l'article 22 parle de la « tutelle » des nations développées, sur les peuples des colonies. Nous savons aussi que le protectorat et autres formes d'acquisition des colonies ont été toujours appelées *tutelle*. Mais sous le même terme, se cachent en réalité des notions fort différentes et même diamétralement opposées. La tutelle pratiquée jusqu'ici en matière coloniale c'était la tutelle romaine organisée dans l'intérêt du tuteur¹; cette forme de tutelle s'occupe beaucoup plus, sinon exclusivement des intérêts du tuteur que de ceux du pupille, dont les droits ne sont nullement garantis et ne peuvent l'être, car l'État-tuteur est absolument souverain sur le territoire des colonies et n'est obligé de rendre des comptes à personne.

Or, la tutelle dont parle l'article 22 du Pacte, c'est la tutelle du Code Civil, où à l'inverse de la tutelle romaine le pupille a des droits bien déterminés. Afin de sauvegarder les intérêts du pupille contre les abus possibles du tuteur,

1. COLIN et CAPITANT, *Cours élém. du Dr. Civ. Fr.*, v. I, p. 465 et s.; vol. II, p. 704-711.

le Code Civil établit des garanties spéciales. C'est cette organisation des garanties des droits et des intérêts du pupille qui peuvent être menacés par le tuteur, c'est cette notion fondamentale de la tutelle du droit moderne que le Pacte introduit dans le Droit International Public. C'est d'ailleurs le président Wilson lui-même qui donne ce sens à l'article relatif aux mandats coloniaux. Dans les explications qu'il donnait à la Conférence de la Paix, M. Wilson a dit : « Voici un autre grand progrès. Nous avons voulu en finir avec l'annexion des peuples sans défense que les conquérants avaient coutume d'employer pour leurs fins. Nous désirons déclarer solennellement que les peuples arriérés qui n'ont pas pris part à la civilisation qui s'est épanouie dans nos pays, nous imposent, par leur état même, *l'obligation d'agir dans leur intérêt et non dans le nôtre*. Ce sera le devoir de la Ligue des nations, de prendre soin de ces peuples et de faire en sorte que les Puissances qui seront chargées de les guider et de les administrer le fassent en vue de leurs intérêts, en vue de leur progrès, et fassent passer cette considération, dans tous les cas, avant la considération de leur intérêt propre » (II, 454-5). Ayant défini le but de l'article 22, les auteurs du Pacte continuent : « La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont les mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter ; elles exerceraient cette *tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société*. »

Ce texte est clair et cependant il a déjà donné lieu à des interprétations qui ne sauraient être partagées. Nous savons déjà ce qu'il faut entendre par le terme « tutelle » ; il nous reste à commenter les termes « au nom de la Société » et « en qualité de mandataires ».

Et d'abord, que veut dire l'expression « au nom de la Société » ; d'où vient cette expression ? Les précisions nécessaires, le sens et la portée de ces termes apparaissent clairement, dans les « suggestions du *général Smuts* », un des principaux promoteurs de la théorie des mandats coloniaux.

Dans ses vingt-et-une suggestions, le général Smuts proposait « que, en ce qui concerne à tout le moins les peuples qui appartenaient autrefois à la Russie, à l'Autriche-Hongrie et à la Turquie, la *Ligue des Nations* soit considérée comme *légataire* au sens le plus général du terme, et comme *ayant le droit d'en disposer* en dernier ressort, conformément à certains principes fondamentaux. *Le principe du retour à la Ligue des Nations devrait être substitué à toute politique d'annexion nationale.* » L'idée du général Smuts est simple. Tous les territoires et tous les peuples qui, après la victoire, ne se trouveront plus sous la souveraineté des États vaincus, tombent pour ainsi dire en deshérence, deviennent des *res nullius*. D'après l'ancien système, ces pays et ces peuples finiraient par être occupés par les grandes puissances qui, en les annexant sous telle ou telle autre forme, les placeraient sous leur souveraineté absolue. A ce système d'annexion, le général Smuts proposait d'en substituer un autre : les *res nullius*, les territoires sans maître au lieu de tomber sous la souveraineté de telle ou telle autre puissance, passent à la Société des Nations. En vue de l'application de ce « principe du retour à la Société » le général Smuts suggérait que « toute gestion administrative qui pourra être nécessaire vis-à-vis de ces territoires et de ces peuples devra être la fonction exclusive de la Ligue des Nations, qui en sera investie, et l'exercera elle-même ou la fera exercer en son nom ». Et l'auteur, soulignait que dans l'hypothèse où la Ligue fera exercer l'administration par un de ses membres, celui-ci ne sera désigné

que « comme son représentant ou son mandataire » dont « le degré d'autorité, de droit de contrôle ou d'administration... sera dans chaque cas spécifié par la Ligue dans un Acte ou Charte spécial, qui lui réservera le pouvoir absolu d'exercer en dernier ressort son contrôle ou sa surveillance, aussi bien qu'il réservera au peuple intéressé le droit d'en appeler à la Ligue contre toute violation grossière de son mandat par l'État mandataire¹. » Nous avons déjà indiqué qu'en appliquant le système du général Smuts aux colonies allemandes et aux anciens territoires de l'Empire Ottoman, l'article 22 tout en instituant la Société des Nations tutrice des peuples arriérés et souveraine des territoires tombés en deshérence, abandonne le système d'administration directe par la Société et préfère les faire administrer « en son nom » par ses membres, en qualité de mandataires.

Afin que la Société puisse exercer son droit de contrôle, l'article 22 décide que « le mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge ». C'est « une commission permanente » qui « sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats ».

Le pacte ne spécifie pas explicitement ce qui adviendra si le mandataire enfreint les dispositions de l'article 22. Mais la sanction découle du rapport même que le Pacte institue entre la Société des Nations, le mandant et l'État-administrateur, le mandataire. Cette sanction, c'est le retrait du mandat et ceci dans tous les cas, même s'il s'agit des territoires qui ont fait « l'objet d'une Convention antérieure », c'est-à-dire de l'accord secret de Londres, du 4 mars 1915

1. Voir les vingt et une suggestions du général SMUTS, chez G. SCHELLE *Le Pacte...*, annexe II, p. 423 et s.

et autres. Il est cependant à regretter que le Pacte ne prévoit pas la procédure à suivre pour appliquer les sanctions des manquements aux engagements pris par l'État-mandataire.

A côté de ces règles générales, il y a des règles spéciales, concernant le mandat lui-même. Le mandat n'est pas toujours le même, son contenu juridique est variable. En effet, l'article 22 dit que « le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques, et toutes autres circonstances analogues ». Parmi ces critères de la variabilité du caractère du mandat, un seul critérium est net et correspond au but de l'article 22, c'est « le degré de développement du peuple » ; les autres critères peuvent prêter à confusion ; quant à « toutes autres circonstances analogues » c'est là quelque chose de très dangereux, car les « analogies » permettent souvent en droit de fausser l'esprit même d'une institution. En suivant les critères indiqués, le Pacte institue trois types de mandat, que nous appellerons le mandat A, le mandat B, le mandat C.

A propos du *mandat A* l'article 22 du Pacte porte : « Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire Ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue *provisoirement*, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seraient capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire. »

Il ressort des dispositions concernant le mandat A qu'il est le plus restreint, c'est-à-dire qu'il réduit le rôle du mandataire au minimum. Des trois types de mandats, c'est le mandat A dont la durée est destinée à être la plus

courte. La fin du mandat coïncide ici avec la capacité de la population « de se conduire seule ». Mettant fin au mandat, ce critérium de *self-gouvernement* met en même temps en jeu l'article premier du Pacte, qui stipule que « tout État, Dominion ou Colonie, qui se gouverne librement... peut devenir membre de la Société ». Nous voyons donc que dans le nouveau système colonial, tout peuple administré par un État développé s'achemine vers la liberté qui est le terme légal, juridique de l'évolution de la tutelle dont il fait l'objet. Ceci est l'inverse de ce qui avait lieu jusqu'ici pour les protectorats qui évoluaient vers... l'annexion. Inutile de démontrer que c'est la Société des Nations, c'est-à-dire le mandant et non pas le mandataire, qui décide, si « l'administré » est capable de jouir du *self-gouvernement*.

Nous avons vu que dans le cas du mandat A « les vœux de ces communautés (administrées) doivent être pris *d'abord* en considération pour le choix du mandataire ». Cette application de la règle de l'auto-détermination des peuples en matière coloniale est caractéristique. Cette règle est la négation absolue de la base des traités secrets conclus à Londres en vue du partage de l'Empire Ottoman. Il est donc plus que probable qu'au moment de l'attribution des mandats A, un conflit éclatera entre les clauses des traités secrets et le principe de consultation populaire établi par l'article 22 du Pacte. Cet article stipule que « les vœux des communautés doivent être pris *d'abord* en considération pour le choix du mandataire ». La consultation de la population n'est pas le critérium unique de l'attribution des mandats A, mais elle est en tout cas le critère primordial. Malheureusement, les auteurs du Pacte ne disent pas quels sont les critères d'attribution des mandats qui viennent *à la suite* et à côté de la consultation des populations. Quel sont ces critères subsidiaires ?

s'agit-il des traités secrets de Londres, etc. ? Le Pacte ne le dit pas, mais en tout cas, si les vœux des populations allaient à l'encontre des traités secrets, ce sont les désirs des populations qui, d'après l'article 22 du Pacte, devraient prévaloir. Dans le cas contraire, la consultation de la population n'aurait aucun sens, à moins qu'on ne veuille dire qu'elle ne concerne que les territoires et les mandats A, qui, d'après les traités secrets devraient être attribués à l'Empire des Tzars. Mais, dans ce cas, il fallait le dire nettement ; en l'absence de cette précision restrictive, la clause concernant la consultation de la population lors de l'attribution des mandats A doit être interprétée d'une façon générale, ce qui cadre d'ailleurs avec le sens général et le but même de la théorie des mandats coloniaux.

Le mandat B concerne les peuples moins développés et notamment « ceux de l'Afrique Centrale ». Ici, le rôle interventionniste du mandataire est renforcé, celui-ci « y assume l'administration du territoire ». Le Pacte caractérise cette administration de la façon suivante : « le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes, et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et *l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires et navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire* et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce ». La caractéristique générale de l'administration du mandataire est pleinement conforme au but de l'article 22. Ce qui frappe particulièrement, c'est la précaution prise contre l'introduction du militarisme dans ces colonies et contre

l'exploitation des populations pour la réalisation des buts militaristes et impérialistes des mandataires. Il est seulement à regretter qu'on ait introduit dans ces excellentes dispositions une exception qui les affaiblit. Nous avons en vue les mots « si ce n'est pour la police ou la défense du territoire ». Cette exception n'est pas claire et n'est pas dans la logique du Pacte. Avant tout, il doit être admis que les mots « défense du territoire » ne peuvent être pris que dans le sens le plus restrictif, c'est-à-dire « défense du territoire de la colonie donnée » et en aucun cas la « défense du territoire » du mandataire de la métropole¹.

Ensuite, contre qui s'agit-il de se défendre ? Si c'est contre un autre mandataire ou contre un État civilisé quelconque, la défense incomberait dans ce cas à la Société des Nations, et non pas à la population indigène. A notre avis, cette exception à la règle de non-militarisation des populations administrées est inutile et même dangereuse, car elle peut ouvrir la porte par laquelle l'ancien esprit pourrait s'introduire dans l'œuvre du Pacte et annihiler tous ses efforts humanitaires². Ceci peut arriver surtout si la Société des Nations réduit son pouvoir de contrôle à un simple examen des rapports fournis par les mandataires, sans procéder à un contrôle actif sur place, exercé *proprio motu*.

1. Nous maintenons notre interprétation du texte du Pacte, malgré le fait suivant, mentionné par M. G. Clémenceau : « Pour que la France pût obtenir de soumettre au service militaire, *pour la seule défense de la métropole*, les indigènes des pays « à mandat », il fallut proclamer le principe contraire et ce ne fut *qu'au bout d'un an* que nous fut reconnu implicitement un droit d'interprétation qui n'était rien de moins *qu'une négation formelle de l'accord* stipulé. Quant au fait d'une constatation expresse, il nous fut toujours énergiquement refusé (V. A. TARDIEU, *La Paix*, p. xvii, note). Comme le souligne d'ailleurs M. Clémenceau lui-même, c'est l'interprétation que nous donnons dans le texte qui est la seule exacte.

2. Le fait rappelé par M. Clémenceau et que nous avons donné en renvoi prouve que notre appréhension est fondée.

Enfin, l'article 22 envisage un troisième type de mandats : *le mandat C*, concernant « les territoires du Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral. » Il s'agit des territoires « qui par suite de la faible densité de leurs populations, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserves des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène ».

Si l'on compare les trois types des mandats coloniaux, on s'aperçoit facilement que le rôle actif du mandataire change d'un type des mandats à l'autre. Dans le mandat A, le rôle du mandataire est le plus effacé; ce rôle devient plus actif dans le mandat B, et surtout dans le mandat C (d'ailleurs, on ne voit pas une différence fondamentale et essentielle entre les types B et C). Mais dans les trois types de mandats les intérêts des populations indigènes sont garantis et les mandataires ne sont que les représentants de la Société des Nations qui seule a la souveraineté sur les territoires administrés en son nom; cette souveraineté n'étant d'ailleurs que provisoire et devant prendre fin au moment où le peuple administré devient « majeur », c'est-à-dire devient capable de se diriger lui-même. On peut se demander si en dehors de ces trois types de mandats, on admettra d'autres types. A cette question, la réponse ne semble devoir être que négative.

Qui statuera sur le caractère du mandat à appliquer dans chaque cas déterminé? La réponse ne saurait être douteuse : c'est le mandant, c'est-à-dire la Société des Nations, dans la personne de son Conseil. L'article 22 du Pacte contient cependant une clause qui semble établir des exceptions à cette règle générale. « Si le degré d'auto-

rité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une *convention antérieure* entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil». De quelles « conventions antérieures » s'agit-il ? Quoique le Pacte ne le dise pas, il est manifeste que ses auteurs visent les traités secrets des années 1915-1917.

Cette exception est absolument déplacée, surtout lorsqu'il s'agit non pas de l'attribution des mandats, mais de leur contenu, de leur étendue, de leur caractère. Si les membres de la Société en général et les auteurs du Pacte en particulier, se rendaient bien compte de la portée de l'article 22 et de l'institution du système des mandats, ils devraient s'apercevoir que l'article 22 du Pacte est absolument incompatible avec ces « conventions antérieures », lesquelles ne poursuivent que le but absolument contraire au but de l'article 22, qui devrait avoir justement pour tâche de combattre l'esprit desdites « conventions antérieures ». En outre, dans le Pacte, les types des mandats devraient être établis d'après des critères objectifs, principalement d'après l'intérêt des populations et le bon fonctionnement de l'administration, tandis que les « conventions antérieures » ne tenaient compte que des volontés des annexants qui, en vertu du Pacte, deviennent de simples mandataires.

Et si l'on se rappelle que lesdites « conventions antérieures » portent sur tous les territoires dont serait déposé l'Empire Ottoman, « ainsi que sur d'autres territoires », on se demande, après une exception pareille, que deviendra la règle ?

Supposons pour l'instant que « le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire » ait « fait l'objet d'une convention antérieure ». Que fera-t-on si la « convention antérieure » donne au Mandataire

des pouvoirs contraires à l'esprit de l'article 22 du Pacte ?

Avant d'essayer de formuler la réponse, tâchons de concrétiser un peu la question. Et à cette fin, reportons-nous à certaines de ces « conventions antérieures ».

Dans un télégramme confidentiel de M. Sazonow à l'ambassadeur russe à Londres, en date du 7-20 mars 1915, n° 1265, les desiderata russes sont formulés ainsi : « Le Gouvernement impérial compte que, dans l'avenir, une pleine liberté d'action lui sera reconnue dans la sphère d'influence qui lui a été allouée. Cette liberté comprendra notamment le droit de développer dans cette sphère, de façon privilégiée, sa politique financière et économique¹. » Nous voyons donc que par ces « conventions antérieures » il s'agit de la « *pleine liberté d'action* » de l'État bénéficiaire de la convention. Mais il y a mieux, au printemps 1916, l'Angleterre, la France et la Russie concluent un accord au sujet « de leurs zones respectives d'influence et de leurs *acquisitions territoriales* en Turquie d'Asie ». Nous voyons donc que d'après les « conventions antérieures », les bénéficiaires feraient des « acquisitions territoriales » et le « degré d'autorité » serait celui d'un souverain ; ce serait de nouveau « la pleine liberté d'action », ce serait l'autorité illimitée. Nous prenons ces termes dans leur sens le plus strict. Ce qui nous y autorise, c'est le traité secret de Londres, signé le 26 avril 1915 et publié par les *Izvestia* du 28 novembre 1917. L'article 6 de ce traité dit : « L'Italie recevra *en toute propriété* Vellona, l'île de Saseno et un territoire suffisant pour la mettre à l'abri des dangers d'ordre militaire » ; L'article 8 du traité porte : « L'Italie *recevra la possession pleine et entière* du Dodecanèse, qu'elle occupe présentement. » L'article 9 stipule : « La

1. V. *Manchester Guardian*, du 22 février 1918 ; *New Europa*, du 20 déc. 1917.

France, la Grande-Bretagne et la Russie reconnaissent comme un axiome le fait que l'Italie est intéressée au maintien de l'équilibre des forces dans la Méditerranée ; elles reconnaissent que l'Italie a droit *en cas de partage de la Turquie*, à une part égale aux leurs, notamment dans la région de la Turquie d'Asie, qui avoisine la province d'Adalia, où l'Italie a déjà acquis des droits et des intérêts spéciaux, définis dans la convention italo-britannique. La zone qui deviendra la *propriété* de l'Italie devra être déterminée avec plus de précision en temps voulu^{1...} » Enfin *l'article 13* dit : « Si la France et la Grande-Bretagne étendent leurs *possessions coloniales* en Afrique aux dépens de l'Allemagne, elles reconnaîtront en principe à l'Italie, le droit de demander certaines compensations, sous forme d'une extension de ses possessions en Erythrée, dans le Somaliland, en Lybie et dans les territoires coloniaux limitrophes des colonies françaises et anglaises. »

M. A. Pillet a parlé un jour « des traités qui, par un détour assez hypocrite, déguisent de véritables cessions territoriales sous des dénominations empruntées au droit de la propriété privée : occupation, administration, garantie, etc.^{2.} » Cette constatation est parfaitement exacte. Heureusement, les traités secrets conclus entre les Alliés pendant la guerre ne recourent point à des formules déguisées ; ils parlent de « pleine liberté d'action », de « possession pleine et entière », de « propriété », c'est-à-dire emploient toutes les formules propres au droit de souveraineté. Nous voyons donc nettement dans quel sens « le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire » a fait « l'objet d'une convention antérieure ». Ces conventions ne se préoccupaient jamais des

1. Voir *Manchester Guardian*, du 18 janvier 1918.

2. A. PILLET, *Revue Générale du Droit International public*, 1898, p. 241, note.

droits ou des intérêts des populations des territoires qu'elles désignaient, mais de l'équilibre des puissances, des « intérêts vitaux » (*sic*) des contractants. En un mot, ces traités impérialistes étaient conçus dans un sens diamétralement opposé à celui du système des mandats coloniaux. D'où conflit inévitable et constant entre les clauses des « conventions antérieures » d'une part et l'article 22 du Pacte de l'autre. Il semblerait que le Pacte devrait avoir le pas sur les traités secrets, or une clause spéciale de l'article nous prévient qu'il n'en est rien et que ce sont les clauses des traités secrets qui prévalent.

Mais cependant aucun traité secret, aucune « convention antérieure » ne peuvent rien contre la qualité en vertu de laquelle un État agit sur les territoires envisagés par l'article 22. Cette qualité, c'est le *mandat* de la Société des Nations. Étant mandataire, l'État qui administre un territoire n'y est pas souverain, il n'y possède pas « pleine liberté d'action », étant toujours soumis au contrôle du mandant et aux clauses générales de l'article 22 qui garantissent les droits des populations administrées, ces clauses étant impératives. La seule interprétation possible du paragraphe 8 de l'article 22 du Pacte consisterait à dire que les « conventions antérieures », c'est-à-dire les traités secrets doivent être pris en considération lorsqu'il s'agit de déterminer quel type du mandat il faut appliquer dans un cas donné. Mais il doit être nettement admis qu'en dehors de cela les « conventions antérieures » ne peuvent rien et que toutes les clauses des traités secrets qui sont en contradiction fondamentale avec les principes essentiels de l'article 22 du Pacte, ces clauses sont nulles et non-avenues. C'est là la seule interprétation permise si la théorie de mandat n'est pas un déguisement et si l'article 22 du Pacte n'est pas un de ces traités, à propos desquels M. Pillet disait que « par un détour assez hypocrite », ils « déguisent

des véritables cessions territoriales, sous des dénominations empruntées au droit de propriété privée. »

On voit bien que dans le conflit qui surgit entre le système des mandats et les « conventions antérieures » il est inévitable de faire subir un changement radical à l'un ou à l'autre. Le Pacte, étant postérieur aux traités secrets, ce sont ces derniers qui doivent subir les changements et les interprétations restrictives déjà mentionnées. Il est regrettable que le Pacte ne le dise pas explicitement.

Notre interprétation du paragraphe 8 de l'article 22 du Pacte est la seule possible. Mais certains écrivains nous objecteraient que nous annihilons les traités secrets. Ceci est inexact. Nous ne cachons point que l'acceptation pleine et entière, sans reticence, du Pacte et du système des mandats exigerait l'annulation de toutes les « conventions antérieures » relatives aux colonies allemandes et aux anciens territoires de l'Empire turc. On ne l'a pas fait ; alors si l'article 22 n'est pas une duperie, — et personne ne voudra le prétendre, — alors si l'on continue à tenir compte des « conventions antérieures », c'est uniquement 1^o quand il s'agit des limites juridiques du mandat sous réserve des clauses impératives et essentielles de l'institution du mandat colonial et 2^o dans le choix du mandataire et encore autant que les clauses des traités secrets ne vont pas à l'encontre des vœux des populations des territoires qui devraient être soumis au mandat A ; ce à quoi s'opposeront les défenseurs de l'application intégrale des traités secrets.

Étant donné que notre interprétation du paragraphe 8 de l'article 22 concernant les rapports entre le Pacte et les traités secrets réduit à fort peu de chose ces derniers, en leur faisant subir un changement considérable et en leur enlevant tout *leur fonds*, on nous opposera la même objection qu'on a opposé à M. Wilson, lorsqu'il a essayé

de soutenir qu'après l'acceptation des quatorze conditions, les traités secrets sont devenus caducs. On riposte que les traités secrets — et en particulier celui de Londres — étant signés, on est lié par eux et il faut les exécuter. Cette objection n'est pas valable au point de vue juridique. Il est manifeste que les parties qui ont conclu les traités ont le droit de procéder à leur révision. D'ailleurs, nous avons déjà cité certains passages du traité secret de Londres où les parties reconnaissent nettement que l'application du traité peut varier, conformément aux circonstances. Le traité de Londres n'envisage-t-il pas des hypothèses aussi contradictoires que le partage de la Turquie et le maintien de l'intégrité territoriale de la Turquie d'Asie. Ce qui est à la base *du traité* de Londres et de tous les traités semblables, c'est la règle de compensation et d'équilibre des puissances coloniales. Or, du moment que la Conférence de la Paix et surtout les grandes puissances qui ont conclu les traités secrets en matière coloniale décident d'admettre le système des mandats, on peut soutenir qu'on a fait honneur aux traités signés, si, de commun accord, on accepte de modifier toutes ces « conventions » coloniales en les adaptant au système du mandat. Les auteurs du Pacte ont eu tort de ne pas le proclamer nettement. D'autant plus que, si l'on admet l'interprétation du paragraphe 8 de l'article 22 que nous avons donnée, il ne s'agissait nullement de dénonciation unilatérale d'un traité, mais de sa révision commune. Et dans un but diffèrent, M. Lloyd George n'a-t-il pas déclaré le 5 janvier 1918 : « Les circonstances nouvelles étant venues modifier les conditions dans lesquelles ces arrangements avaient été conclus, nous sommes et nous avons toujours été tout disposés à les discuter à nouveau avec nos Alliés. » En adaptant les « conventions antérieures » au Pacte, et en appliquant lors de cette adaptation la règle du traitement égal à

l'égard de toutes les parties liées par le traité de Londres, on serait beaucoup plus loin de la non-observation des traités, que lors des changements continuels des arrangements concernant l'Italie et les Yougo-Slaves, où souvent il y a eu des sacrifices¹.

Afin d'en finir avec le système des mandats coloniaux, il nous faut encore examiner une clause concernant non pas les intérêts des administrés, mais ceux des membres de la Société des Nations, à l'exclusion du mandataire.

A la fin du paragraphe 5 de l'article 22, en déterminant le mandat B, les auteurs du Pacte disent que « le mandataire... assume l'administration du territoire à des conditions... qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce. » La clause est claire, mais ce qu'il faut établir, c'est sa portée. Étant donné que les auteurs ne parlent de l'égalité économique des membres de la Société des Nations dans les territoires administrés par les mandataires, qu'à propos du mandat B, faut-il conclure que cette règle ne s'applique que dans le cas de ce mandat. Nous ne le croyons pas, car cette limitation serait étrange et arbitraire. Mais, en outre, dans l'article 23, il est dit que les membres de la Société des Nations prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société. » Quoique le terme « équitable traitement du commerce » ne soit pas tout à fait précis, en rapprochant l'article 23 avec le paragraphe 5 de l'article 22, on est en droit de soutenir que la règle du traitement économique égal pour tous les membres de la Société est applicable non seulement aux mandats B, mais à tous les mandats coloniaux.

1. V. A. TARDIEU, *La Paix*, p. 431-437.

Cette interprétation est d'ailleurs la seule conforme à l'esprit général du système des mandats et au « point » 12 des 14 « points » Wilsoniens, ainsi formulé : « Suppression des barrières économiques ; égalité commerciale pour toutes les nations. »

Après avoir analysé l'article 22 du Pacte, nous tenons à écarter immédiatement certains malentendus.

M. Pillet écrit, à propos de l'article 22 : « Certes, on a voulu bien faire, mais cette idée de mandat intervenant dans une pareille occasion, ne paraît pas du tout correspondre aux nécessités de la situation. Le mandat — si les termes juridiques ont encore un sens — est un état de droit qui constitue la personne qui en est investie et qu'on appelle le mandataire, sous l'autorité directe du mandant. Le mandant peut toujours révoquer le mandat qu'il a donné et ce mandat est tellement personnel qu'il disparaît par la mort du mandant. » Nous avons vu que la théorie du mandat est parfaitement appliquée par les auteurs du Pacte et que rien n'empêche de tirer du mandat toutes les conséquences indiquées par M. le professeur Pillet. On ne voit donc pas pourquoi « cette idée du mandat, intervenant dans une pareille occasion, ne paraît pas du tout correspondre aux nécessités de la situation » ; on ne voit point d'empêchements juridiques et M. Pillet n'en indique aucun ; par contre, il donne les raisons d'ordre extrajuridique qui le rendent sceptique à l'égard du système du mandat ; l'éminent professeur ne croit nullement qu'on puisse aboutir à appliquer l'idée du contrôle sur le mandataire, mentionné *expressis verbis* dans le Pacte, ni à la révocation du mandat qui devrait être la sanction nécessaire et logique dans certains cas. A ce propos, M. Pillet écrit mélancoliquement : « Il faudrait peu connaître les choses de ce monde, et en particulier les principes qui gouvernent la politique des États pour penser que des

pareils droits seront jamais sanctionnés. Évidemment, les puissances qui auront reçu de pareils mandats se considéreront comme purement et simplement maîtresses des territoires qui leur auront été attribués, *cela est inévitable* ; mais alors, pourquoi employer le mot « mandat » ? Pourquoi introduire des principes si nouveaux dans un domaine où leur fonctionnement ne peut manquer d'aboutir à un échec complet ? Peut-être, en employant cette expression assez « légère » (?) de « mandat », a-t-on voulu laisser une porte ouverte aux revendications de l'Allemagne et à la restitution éventuelle de ses colonies, mais il est bien certain que l'Allemagne ne pourrait obtenir cette restitution qu'autant qu'elle serait revenue à sa puissance ancienne et ce jour-là, évidemment, pour elle, les stipulations du traité de paix auraient peu de poids¹. » Avant de nous permettre d'apprécier le point de vue de M. Pillet, mentionnons une autre opinion opposée, mais au fond très proche de celle de l'éminent professeur de la Faculté de de Paris.

A en croire M. G. Scelle, professeur à la Faculté de Dijon, « certains (dans le système de mandat A.) y ont vu un procédé détourné et même hypocrite de distribuer entre les vainqueurs les colonies allemandes². » Les auteurs auxquels fait allusion M. Scelle, de même que les auteurs comme M. Pillet, ont ceci de commun qu'ils raisonnent tous dans l'atmosphère du *Faustrecht* et jugent les auteurs du système du mandat du point de vue qui n'est point *le leur*. Les auteurs qui ne voient dans le mandat qu'une hypocrisie se trompent. Sans le système du mandat, les colonies allemandes seraient tout simplement annexées et ceci en vertu des « conventions particulières » conclues

1. A. PILLET, *Le Traité de paix de Versailles*, p. 55-57.

2. G. SCELLE, *Le Pacte*, p. 199.

entre les Alliés avant l'intervention américaine. La justification qu'on aurait apportée ne nous intéresse guère. Le système du mandat ne vise point l'Allemagne. Son but est simple. M. Pillet n'aurait pas besoin de se perdre dans des suppositions, s'il voulait se reporter aux explications des protagonistes du système. Nous avons vu que le but du système est double : 1^o mettre fin à l'exploitation des populations des colonies ; 2^o éviter les frictions et les conflits dus aux rivalités coloniales, et « substituer une action collective aux rivalités des puissances¹ » dans un but « pacificateur ». Les protagonistes du système de mandat, Wilson ou général Smuts, n'avaient point en vue les Allemands, mais les peuples peu développés d'un côté et l'humanité de l'autre ; c'est un nouveau système de politique coloniale qu'ont en vue les auteurs du système de mandat colonial.

Et si l'on se place au point de vue qui était à la base de leurs projets, on est obligé de reconnaître que le mot « mandat » n'est point employé « à la légère » et qu'il est à sa place. D'ailleurs, M. Pillet lui-même est forcé de reconnaître que les promoteurs du système de mandat ont voulu « bien faire ». Si le distingué professeur de la Faculté de Paris appréhende l'insuccès pour des raisons extra-juridiques, la faute n'en sera point au système du mandat, mais au vieil esprit impérialiste, au *Faustrecht*. Avec les mêmes appréhensions que M. Pillet, nous ne dirons pourtant pas que la faillite du système de mandat soit « inévitable ». L'essai du système de mandat c'est-à-dire la tentative de remplacer dans le domaine colonial l'anarchie et l'arbitraire par l'organisation et le droit était nécessaire. Si cette tentative subit un échec pour les raisons indiquées par M. Pillet, nous dirons que les États qui réalisent l'hypo-

1. G. SCELLE, *Le Pacte*, p. 159.

thèse envisagée par notre éminent maître, pratiquent le système du « traité-chiffon de papier ». Nous aurions compris M. Pillet s'il avait dit que le système de mandat n'est pas la meilleure voie vers le but recherché par les promoteurs de la nouvelle politique coloniale. Nous aurions partagé cette opinion, car nous sommes persuadés qu'à la place du système de mandat il fallait essayer tout bonnement l'administration directe des territoires « sans maîtres » par la Société des Nations elle-même. Le général Smuts a d'ailleurs envisagé cette hypothèse. Nous verrons plus loin pourquoi on ne s'y est pas arrêté. Disons aussi que les auteurs distingués comme M. le professeur Pillet ou M. le professeur Scelle oublient que le système de mandat *ne peut exister réellement que s'il s'appuie sur une véritable Société des Nations.*

Si nous avons tenu à marquer notre étonnement à l'égard des critiques adressées par M. Pillet au système de mandat, c'est parce que l'auteur envisage un état d'esprit qui est réel et qui commence déjà à se manifester. C'est ainsi que M. A. Tardieu, un des auteurs du traité de Versailles, écrivant à propos du règlement des questions coloniales, parle tout simplement du « partage » et des « parts dans ce partage ». Et, après avoir énuméré les attributions faites à la France, M. Tardieu conclut : « Ainsi, par la cohésion plus grande de nos possessions de l'Afrique Centrale, par l'épanouissement de nos possessions de l'Afrique du Nord, par la reconnaissance de nos droits sur le carrefour syrien, *nous ajoutons à notre empire colonial 760.000 kilomètres carrés, 16 millions d'habitants, près de 300 millions de commerce. Résultat plein de promesses, égal aux espoirs les plus ambitieux formés pendant la guerre, — même un peu lourd peut-être, au moins dans les années prochaines, pour un pays astreint au devoir de reconstruction*¹. » Le

1. A. TARDIEU, *La Paix*, p. 449.

langage de M. Tardieu nous *étonne*¹. Conforme au style et à l'esprit des traités secrets, des « conventions antérieures », ce langage ne cadre point avec la théorie de l'article 22 du Pacte. Nous avouons ne pas comprendre comment on peut mettre sur le même pied les colonies qui appartiennent à la France ou à une autre grande puissance en vertu de sa souveraineté et les territoires que la France ou un autre État administre au nom de la Société des Nations et en qualité de mandataire ? Si, dans le premier cas, la souveraineté appartient à la puissance colonisatrice qui a une pleine et entière liberté d'action, dans le second cas la souveraineté appartient à la Société des Nations, qui est le juge suprême de l'administration. Si dans le premier cas, théoriquement au moins, le protectorat, la zone d'influence tend à l'annexion, dans le système de mandat l'administration du mandataire n'est que temporaire et doit aboutir non pas à l'annexion, mais à la liberté, à l'indépendance des pays administrés. Et ce qui est encore plus intéressant c'est que le Pacte envisage cette situation justement à propos du « carrefour syrien ». Ce qui nous étonne de la part d'un auteur français nous étonnerait aussi de la part d'un écrivain de n'importe quelle autre nationalité. A tous ces écrivains, nous demandons : que devient donc le système des mandats, comment comprenez-vous l'article 22 du Pacte, les termes juridiques qui y sont exprimés ont-ils un sens ou non ?

Pour terminer notre analyse du Pacte, nous devons mentionner que, dans les articles 23, 24 et 25 le Pacte prévoit

1. Le 20 octobre 1921, répliquant à l'interpellation de M. Berthon, député de Paris, M. A. Briand, parlant en qualité de Président du Conseil, a exprimé un avis diamétralement opposé à l'interprétation de M. Tardieu, que nous combattons. M. Briand a dit entre autres : « Nous pourrions, maîtres de notre action en Syrie, y réaliser loyalement *notre mandat*. *Il ne s'agit ni d'un protectorat, ni d'une colonie* » (*L'Echo de Paris* du 21 octobre 1921).

que la Société des Nations entreprendra aussi une tâche économique et civilisatrice. Les divers objets qui se rattachent à cette tâche sont énumérés dans lesdits articles pêle-mêle et sans grande précision. Enfin, ici, comme partout ailleurs, les décisions du Pacte subissent les réserves « des dispositions des conventions internationales actuellement existantes. » Parmi les objets qui rentrent dans la tâche économique de la Société des Nations, il faut mentionner le problème du travail.

CHAPITRE IV

L'amendement du Pacte

Cette question est envisagée par l'article 26, qui stipule la possibilité d'amender le Pacte. Lesdits amendements « entreront en vigueur dès leur ratification par les membres de la Société dont les représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée. » Dans un langage plus clair, cette disposition signifie que l'amendement n'entre en vigueur que s'il est ratifié par l'unanimité du Conseil et par la majorité de l'Assemblée. Il ressort de là que le Conseil a, en matière d'amendement, une sorte de veto ; d'ailleurs, pratiquement, ce droit de veto appartient à tout membre du Conseil individuellement.

Si un membre de la Société n'accepte pas l'amendement, il cesse de faire partie de la Société. Cesse-t-il immédiatement ou non, est-il tenu de remplir à l'égard de la Société tous les engagements dont il s'agit lors de la retraite volontaire (art. 1, § 3) ou non, le Pacte ne le dit pas.

DEUXIÈME PARTIE

L'Étude critique du Pacte de la Société des Nations

CHAPITRE PREMIER

Les observations critiques sur le Pacte

Le rôle joué dans le Pacte par le principe de la souveraineté de l'Etat et par son corrolaire la règle des décisions unanimes. — L'inégalité des Etats et la théorie de l'intervention. — Les vrais rapports entre l'Assemblée et le Conseil ; la suprématie du Conseil. — La critique des mesures proposées par le Pacte pour la solution pacifique des conflits internationaux. — La nécessité d'adapter les Constitutions aux dispositions impératives du Pacte. — L'insuffisance des dispositions concernant la publicité des traités. — La critique des dispositions du Pacte ayant trait au rôle administratif et économique de la Société. — Les contradictions et l'insuffisance des dispositions du Pacte concernant les mandats coloniaux.

L'analyse objective et détaillée du Pacte nous permet de faire quelques observations générales et de tirer des conclusions qui s'imposent indépendamment des opinions personnelles de tel ou tel auteur.

Le principe de la souveraineté des Etats et le Pacte

Il ressort avec évidence du texte lui-même que le Pacte *laisse subsister le vieux principe du Droit International — le principe de souveraineté des Etats*. En effet, non seulement on rentre dans la Société des Nations en vertu de sa volonté propre, mais chaque État peut la quitter à sa guise sous réserve de quelques obligations très imprécises et même pratiquement inexistantes. Ce principe de souveraineté de l'État, ce vieil esprit individualiste, présidant à la naissance et à la constitution de la Société des Nations, pèse sur toute son action, toute sa vie. C'est ainsi que le Pacte stipule qu'en principe toutes les décisions qu'aura à prendre la Société des Nations ou son Conseil doivent être prises à l'unanimité. Or, cette règle des décisions unanimes est révélatrice de l'esprit du Pacte. Elle prouve que dans la pensée des auteurs du Pacte, tout ce qui oblige un membre de la *Société* doit être le résultat de son libre consentement et non pas l'effet d'une contrainte émanant d'un corps politique situé au-dessus de chaque membre en particulier et agissant en vertu d'une charte juridique et appliquant un ensemble de règles juridiques fondamentales, établies d'avance. En introduisant dans le Pacte le principe des décisions unanimes, les auteurs du Pacte ont prouvé leur fidélité à l'ancienne conception individualiste, pour laquelle au-dessus de l'État souverain il n'y a rien. Mais, en même temps les auteurs du Pacte condamnent la Société des Nations à une inactivité totale et foncière. Ceci devient

tout à fait visible si l'on se rappelle l'évolution des formes juridiques et la nature même du droit. Imposer à un corps social la règle des décisions unanimes dans un milieu où prédominent la diversité et les antagonismes des intérêts, c'est vouer ce corps à l'inactivité sûre et certaine. L'histoire des institutions sociales et politiques montre que, du moment où les hommes prenaient conscience des nécessités de la vie collective et cherchaient à combattre l'*an*-archie et à lui substituer un état archique, ils proscrivaient impitoyablement la règle des décisions unanimes et proclamaient la loi de la majorité (parfois celle de la minorité). L'histoire de l'Église romaine ou du Saint Empire germanique en sont des illustrations les plus concluantes. Le caractère an-archique et antisocial de la Société des Nations serait absolu, si, comme on pouvait s'y attendre, l'organe suprême de la Société était son Assemblée générale. Alors la règle des décisions unanimes donnerait à chaque membre un droit de veto, un pouvoir de paralyser toute action de la Société. Mais nous avons vu (et nous reviendrons sur ce point) que le rôle de l'Assemblée générale est insignifiant et que c'est le Conseil de la Société qui concentre toute la vie de la Société. Cette constatation laisse intacte le fonds de notre critique en nous obligeant seulement à restreindre notre conclusion. La prédominance du Conseil dans la vie de la Société des Nations nous amène à conclure que la règle des décisions unanimes donne à chaque membre du Conseil le pouvoir de paralyser l'action de la Société des Nations. Lors de l'examen des articles 13 à 15 du Pacte, nous avons pu constater que, dans des hypothèses qui touchent au but fondamental du Pacte, au cas où l'impossibilité d'aboutir à une décision unanime du Conseil est reconnu, tous les membres de la Société des Nations recouvrent leur pleine et entière liberté d'action. De cette façon, à cause du

principe des décisions unanimes, la Société des Nations devient inexistante, juste au moment où elle devrait déployer le maximum d'action. Il est impossible de nier qu'en introduisant dans le Pacte la règle des décisions unanimes, les promoteurs de cette règle ont ligotté la Société, de façon à lui interdire toute action dans les circonstances les plus graves et les plus importantes. En tout cas, nous pouvons conclure sans crainte d'être contredit, que les auteurs du Pacte, les membres originaires et inamovibles du Conseil de la Société des Nations, en introduisant la règle des décisions unanimes ont pris cette précaution pour que le cas échéant ils puissent garder leur entière liberté d'action individuelle, pour que leur souveraineté ne soit pas diminuée¹. Cette fidélité au principe de la souveraineté de l'État et à la règle des décisions unanimes pourrait déjà suffire à tout juriste exercé pour condamner le Pacte et pour lui attribuer autant de valeur qu'aux décisions de la Conférence de La Haye sur l'arbitrage.

Cette fidélité du Pacte au principe de souveraineté des États se manifeste dans certains cas particuliers, dans des hypothèses qui sont caractéristiques et qui soulignent que le Pacte n'a pas rompu avec les traditions du Droit International classique. C'est ainsi que, d'après l'article 13 du Pacte, chaque État intéressé décide souverainement dans chaque cas, si le différend donné est susceptible d'arbitrage ou non ; peu importe la nature du différend. De même, ce sont les parties qui choisissent leurs arbitres ou la cour d'arbitrage. Nous savons bien qu'au point de vue de la technique, de la solution pacifique des conflits interétatiques, on n'a pas le droit d'isoler l'article 13 de l'article 15, mais au point de vue qui nous intéresse en ce

1. F. LARNAUDE, *La Société des Nations*, p. 63.

moment, au point de vue de la fidélité au principe sacrosaint de la souveraineté des États, les auteurs du Pacte dépassent même les représentants allemands lors de leur opposition à l'arbitrage obligatoire préconisé par la majorité de la II^e Conférence de La Haye. Ce conservatisme des auteurs du Pacte (au moins de certains d'entre eux) devient visible aussi dans le paragraphe 8 de l'article 15, qui, sous réserve de l'approbation du Conseil, permet à un État de soustraire certains conflits, autant à l'arbitrage qu'à la médiation du Conseil, sous prétexte que « le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie. » Et ce qui souligne le caractère traditionaliste de cette clause, c'est qu'en cas d'approbation de cette prétention d'une partie, le Conseil s'oblige à ne « recommander aucune solution ».

L'inégalité des États.

Vu la fidélité du Pacte au principe de la souveraineté de l'État, on pourrait se demander si ce Pacte l'applique à tous les États et s'il en tire la conclusion qui s'impose et qui aboutit à la règle de non-intervention. La réponse à cette question ressort de notre analyse des articles 13 à 17 du Pacte. Au cours de l'analyse, nous avons constaté que la décision unanime du Conseil en matière de conflits interétatiques oblige non seulement tous les membres de la Société des Nations, mais même les États qui ne font point partie de la Ligue. Malgré les imprécisions du Pacte, on est autorisé à conclure que, autant les auteurs du Pacte veillent à ce que la souveraineté de chacun d'eux soit sauvegardée, autant ils sacrifient la souveraineté des États qui ne font pas partie de la Société. Dans le cas des conflits internationaux, la souveraineté de ces États est entièrement à la merci du Conseil de la Société des Nations.

En effet, l'article 17, § 4, laisse au Conseil de la Société des Nations une pleine liberté d'action, au cas où les États ne faisant pas partie de la Société, invités par le Conseil à appliquer la procédure prescrite pour les membres de la Société, s'y refusent. C'est donc avec raison que M. Larnaude, l'éminent Doyen de la Faculté de Paris, pouvait qualifier la Société des Nations de « futur gouvernement du monde » et dire qu'elle « aspire à rien moins que cela¹. Cette tendance à régenter la vie internationale et à imposer la volonté de la Société ou de son Conseil à des États qui ne sont liés avec la Société par aucun pacte ressort aussi clairement de l'article 16, § 1 *in fine* qui stipule qu'en cas de boycottage ou d'action commune dirigés contre un État « en rupture de Pacte », les États étrangers à la Société sont obligés d'appliquer les mesures prescrites par le Conseil. Le Pacte consacre donc l'inégalité des États.

Mais cette inégalité des États ne s'arrête pas là, elle n'agit pas seulement à l'égard des États étrangers à la Société, elle existe au sein même de celle-ci. Pour pouvoir en préciser le caractère de l'inégalité qui existe entre les membres de la Société des Nations, il faut que nous tirions les conclusions de notre analyse des attributions respectives du Conseil et de l'Assemblée.

Les rapports entre le Conseil et l'Assemblée
La suprématie du Conseil

Dans toute véritable Société des Nations, l'Assemblée devrait être une sorte d'organe législatif, tandis que le Conseil devrait être tout simplement un organe exécutif (d'ailleurs, le projet du Pacte employait le terme de Conseil Exécutif). L'Assemblée devrait avoir le pas sur le Conseil

1. F. LARNAUDE, *La Société des Nations*, p. 2.

dont l'action serait soumise à son contrôle ; dans cette conception, l'Assemblée plénière serait en même temps une institution d'appel. Or, l'analyse du Pacte révèle que ses auteurs non seulement n'appliquent pas une semblable conception, mais prennent toutes les mesures possibles afin d'éliminer du Pacte toute trace d'une conception si subversive. Au lieu de la subordination du Conseil à l'Assemblée, nous trouvons dans le Pacte l'organisation de la suprématie et de l'omnipotence du Conseil.

Et, tout d'abord, déjà par sa constitution seule, le Conseil est, au moins partiellement, à l'abri de l'influence de l'Assemblée. En effet, sur neuf membres, cinq¹ membres sont des membres inamovibles, membres de droit ; les quatre autres seuls sont électifs. Ces membres de droit sont les « principales puissances ». Si l'on se rappelle un passé d'ailleurs proche, on y trouve toutes les grandes puissances victorieuses qui faisaient partie de ce qu'on appelait le « concert européen ». Nous voyons donc que le Pacte conserve les prérogatives des « grandes puissances ». C'est, d'ailleurs le même esprit, la même préoccupation qui ont dicté aux auteurs du Pacte la règle d'après laquelle, c'est au Conseil qu'appartient l'initiative d'augmenter le nombre des membres du Conseil et de *désigner*, sous réserve de l'approbation de la majorité de l'Assemblée, les nouveaux membres permanents (art. 4, § 2).

Si nous passons à la question des attributions des deux organes, nous voyons qu'elles sont formulées d'une façon identique (art. 3, § 3, et art. 4, § 4). Mais, au cours de l'analyse du Pacte, nous avons constaté que derrière l'imprécision des rapports réciproques entre l'Assemblée et le Conseil, ce dernier possède une foule d'attributions fort importantes, qui lui sont propres et dont voici les princi-

1. 4, vu l'absence des États-Unis.

pales : application du désarmement, mise en mouvement des sanctions, nomination des diverses commissions, question des attributions et d'exécution des mandats coloniaux, exclusion de la Société. A ces attributions propres, il faut ajouter les attributions conjointes et concurrentes. Et quant à celles-ci, il faut se rappeler que le Conseil doit être toujours saisi le premier de tous les conflits non-arbitrables. En outre, nous avons constaté que l'article 15, § 10 et l'article 26, § 1, donnent au Conseil un véritable droit de veto, qui est la preuve incontestable de la suprématie du Conseil sur l'Assemblée. Cette suprématie est tellement évidente que le rôle de l'Assemblée devient insignifiant et presque inexistant. En exposant la situation faite par le Pacte à l'Assemblée, M. G. Scelle écrit qu'elle consiste en une « collaboration ample sans doute, mais faite surtout de conseil, d'études, de contrôle moral¹ ». Autant donc avouer que le rôle de l'Assemblée par rapport à celui du Conseil est juridiquement à peu près inexistant. Un tel état de choses, absolument contraire à tous les principes soutenus par les défenseurs de la véritable Société des Nations ne pouvait que provoquer de vives critiques. C'est ainsi que Norman Angell², l'économiste anglais bien connu, en réclamant « la réforme rapide de la constitution de la Ligue » pense que : 1^o les pouvoirs de l'Assemblée particulièrement en ce qui concerne l'opposition aux actes du Conseil et leur révision doivent être accrus ; 2^o le droit accordé à un membre du Conseil d'opposer son veto aux décisions doit être aboli ; 3^o il faut prévoir l'appel contre les décisions du Conseil par un État qui aurait à en souffrir ; 4^o prévoir également la représentation dans la Ligue des partis non-gouvernementaux dans les États qui la cons-

1. G. SCELLE, *Le Pacte...*, p. 264-268.

2. NORMAN-ANGELL, *Le chaos européen*, p. 94, note 1.

tituent¹. » Nous estimons que toutes ses critiques sont justifiées, mais nous nous rendons bien compte que demander de tels amendements, c'est demander qu'on modifie le Pacte totalement et radicalement, qu'on transforme toute son âme. Et en effet, de même que l'inégalité entre les membres de la Société et les États n'en faisant pas partie est voulue, l'inégalité entre les membres de la Société eux-mêmes est préméditée. Cette inégalité est dans toutes ces hypothèses organisée au profit des grands États militaires qui ont dicté le traité de Versailles. Le Pacte de la Société des Nations nous ramène donc à une sorte de Pentarchie nouvelle, issue de la guerre mondiale. A l'instar du Droit International Public d'avant-guerre, le Pacte conserve donc jalousement la souveraineté des États et surtout des grandes puissances et souligne l'inégalité foncière des États. En même temps, le Pacte reste fidèle aux principes contractuels du Droit International traditionnel et ceci à tel point que M. Larnaude est parfaitement autorisé à dire : « Chaque fois qu'il s'agit de prendre une décision, c'est, en quelque sorte, un nouveau contrat qui intervient et pour contracter, il faut être d'accord². »

Ayant constaté la continuité entre les traditions et les principes fondamentaux du Droit International et ceux du Pacte, passons à la critique des mesures que propose le Pacte, afin de réaliser son but principal et presque unique qui est le maintien de la paix.

La critique du Pacte

en ce qui concerne la solution pacifique des conflits

Nous avons vu que le Pacte proclame qu'en aucun cas, un État ne peut recourir immédiatement à la guerre pour

1. Voir dans le même sens : F. JEAN-DESTHIEUX, *La leçon de Pyrrhus*, p. 100-103 ; p. 158. — E. MILHAUD, *Plus jamais*, p. 280, 330 ; 399-402.

2. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 7.

résoudre un conflit. Chaque État et surtout chaque membre de la Société des Nations est obligé d'essayer de trouver une solution pacifique du conflit. S'il apparaît impossible de trouver une solution par la voie diplomatique, les États en conflit sont mis dans l'alternative de choisir entre l'arbitrage ou la médiation du Conseil ou de l'Assemblée. Si l'alternative est forcée, le choix entre les deux termes est libre. Le Pacte a-t-il une prédilection pour une de ces deux voies pacifiques de solution des conflits internationaux ? Il est impossible de trouver dans le Pacte une réponse nette à cette question. Si l'on compare le système du Pacte à celui de la Conférence de La Haye, on remarque facilement que tandis que celui-là cherchait à obtenir une solution uniquement par des méthodes judiciaires, celui-ci combine ces méthodes judiciaires avec les méthodes politiques. Au fond, au point de vue de l'évolution du Droit International c'est le procédé judiciaire, juridique qui serait préférable et nous avons déjà remarqué que le Conseil de la Société des Nations agirait sagement, si, étant saisi d'un conflit, il demandait toujours l'avis de la Cour permanente de justice internationale. Cette façon de procéder pourrait donner aux avis du Conseil, à ses recommandations plus d'impartialité, plus d'objectivité. Ceci permettrait à la longue d'établir une véritable coutume internationale, une véritable jurisprudence. Et ceci, d'autant plus qu'on peut espérer que les juges faisant partie de la Cour permanente de justice internationale sauraient plus facilement que les membres des Gouvernements « *penser* internationalement » et acquérir l'esprit a-nationaliste sans lequel, ni, le Droit International ni la justice internationale ne sont possibles.

Mais, supposons que les deux procédures établies par l'article 13 et l'article 15 du Pacte soient appliquées à l'état pur, idéal, que peut donner l'alternative établie

par le Pacte ? M. G. Scelle est émerveillé par ce système de tenaille ; nous ne croyons pas avoir le droit d'être si enthousiastes, car les branches de la tenaille nous apparaissent comme peu solides.

En effet, qu'un État en conflit choisisse la procédure de l'article 13 ou celle de l'article 15, toute efficacité du système est suspendue à la garantie de l'exécution de la sentence arbitrale ou de la recommandation du Conseil ; tout dépend de la décision que prendra le Conseil pour faire exécuter la solution donnée au conflit. Or, pour être efficace, la décision du Conseil doit être unanime. C'est là la *conditio sine qua non* du déclenchement de l'action collective de la Société. La règle de l'unanimité permet à n'importe quel membre du Conseil de mettre un veto à l'action collective de la Société, et alors les membres de la Société, peuvent agir à leur guise, c'est-à-dire que le conflit et sa solution seront placés dans les conditions qui caractérisaient la solution des conflits interétatiques avant la guerre mondiale. Dans un conflit, auquel une des grandes puissances attache une importance quelconque et surtout dans un conflit qui met même indirectement en opposition les intérêts des grandes puissances, le Pacte, à cause de la règle de l'unanimité, ne permet point de présager la solution pacifique des conflits internationaux. Nous pouvons donc dire que si, selon l'expression de M. Larnaude, « la règle de l'unanimité est essentiellement protectrice du droit des grandes puissances¹ », cette règle n'est point protectrice de la paix. En effet, en analysant les articles du Pacte qui visent les moyens de prévenir les guerres au moyen de la solution pacifique des conflits, nous avons constaté que le Pacte permet de prévoir non seulement ce que M. Larnaude appelle « la guerre légale », mais la guerre

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 63.

tout court. La « guerre légale » *stricto sensu*, c'est-à-dire la « mise en mouvement d'une force armée afin de contraindre un État en rupture de Pacte à exécuter la sentence ou à remplir ses engagements de membre de la Société, » une telle guerre est à prévoir, même dans les conceptions les plus hardies de la Société des Nations, et M. Wilson la prévoit. Mais juridiquement ce n'est point la guerre, de même qu'on n'assimile point à la guerre civile la contrainte employée par l'État afin de faire exécuter les jugements des tribunaux. Remarquons que dans cette « guerre légale », la neutralité est inconcevable, comme elle est inconcevable dans la véritable Société des Nations, comme elle n'existe pas dans la conception wilsonienne¹. Mais à cause de son esprit individualiste, à cause de la règle de l'unanimité, le Pacte laisse subsister la guerre au sens proprement juridique et le funeste « droit à la guerre » de la conception millénaire des rapports internationaux.

En effet, dans tous les cas où le Conseil ne pourra pas aboutir à la décision unanime concernant la solution du différend, ou même se rapportant à des mesures à prendre en vue de l'action collective destinée à faire appliquer sa solution, la guerre pourra avoir lieu pour ainsi dire légalement.

A la suite de l'existence de la règle anarchique de l'unanimité, l'article 15 du Pacte permet non seulement aux parties en conflit, mais même à tous les autres États qui ont les mains libres par le fait de l'absence d'un avis unanime du Conseil, de recourir à la guerre. Et lorsque nous disons que l'article 15, (ainsi que l'article 17) laisse subsister la guerre au sens juridique, cela signifie que le Pacte permet

1. Sur la « crise de neutralité » et sur « la neutralité et la Société des Nations », V. E. MILHAUD, *Plus jamais*, ch. VI, VII, XIII, XXV, et les ouvrages cités par l'auteur. — V. aussi NYS, *Etudes de Droit international*. — METTETAL, *Neutralité et la Société des Nations*.

dans certaines hypothèses de régler les conflits interétatiques suivant la fortune des armes et non pas sur la base de droit. Il est donc permis de remarquer que « l'ingénieuse conception » du Pacte ne nous préserve point du Faustrecht.

Et notre critique est d'autant plus sérieuse et irréfutable si nous tenons compte de l'atmosphère dans laquelle jouera la procédure du Pacte, l'atmosphère dans laquelle travaillera le Conseil. *Mutatis mutandis* c'est le vieil esprit international qui persiste, c'est-à-dire le régime des rivalités économiques, le heurt des impérialismes économiques continuant à avoir à leur service les anciennes conceptions individualistes et nationalistes, n'admettant aucun frein et pouvant légitimement prétendre à la sacrosainteté de l'« égoïsme national », à la primauté « des intérêts vitaux du pays » etc...

Et ce qui est plus grave encore, c'est que cette atmosphère menace de peser sur toute la procédure des articles 15 et 17, c'est-à-dire sur tous les travaux du Conseil concernant les conflits non-arbitrables qui surgissent entre les membres de la Société ou ayant trait à l'ensemble des conflits où sont directement intéressés les États ne faisant pas partie de la Société des Nations.

Contre ce danger le Pacte ne fournit aucune garantie, aucun moyen de défense. Ni le Pacte, ni les divers traités de paix qui ont clos la guerre mondiale, n'ont donné aux rapports entre les peuples de base juridique, ils n'ont pas établi les règles juridiques qui auraient permis de délimiter par avance les droits respectifs des États ; de même, ni le Pacte ni les traités de paix ne proclament et n'organisent la souveraineté de l'esprit international en dehors duquel aucun Droit International n'est possible. L'absence de base juridique dans les rapports internationaux, la persistance de l'esprit particulariste et individualiste en matière internationale, la suprématie de l'esprit nationaliste

avec tous ses corrolaires ne peuvent que vicier la procédure des articles 15, 16 et 17 du Pacte en leur enlevant toute autorité juridique et morale. Autant à propos des articles en question qu'à propos du Pacte, tout entier, nous avons déjà, à maintes reprises, signalé ses imprécisions nombreuses et fréquentes ; à notre avis, ce sont là des défectuosités très sérieuses. Cependant, certains auteurs fort distingués jugent autrement. C'est ainsi que M. Larnaude écrit : « Le droit s'exprime par des formules tranchantes ; la politique enferme, au contraire, toutes ses décisions dans des formules ondoyantes et souples.

« L'obligation stricte est le caractère essentiel du droit. Elle est rare dans la politique.

« La lecture du Pacte va nous montrer dans les articles les plus importants ce caractère d'imprécision, qui a été voulu, et qui donne au Pacte une allure si particulière, si étrangère à la forme juridique¹. »

Et en appliquant ces considérations à la matière qui nous préoccupe en ce moment, l'éminent Doyen de la Faculté de Droit de Paris continue : « Si j'insiste sur ces constatations, c'est pour bien marquer le caractère du fonctionnement de la Société dans les circonstances les plus graves, lorsque interviennent le Conseil ou l'Assemblée, lorsqu'une guerre est à craindre.

On a voulu laisser la liberté et l'initiative les plus larges aux diplomates, aux hommes politiques qui rempliront le Conseil ou l'Assemblée et qui auront à résoudre ces terribles questions, d'où peut sortir la paix, comme la guerre peut en découler.

Ils prendront conseil des circonstances, ils négocieront, ils feront des propositions, des suggestions. Mais quelles

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 12.

seront ses propositions, ses suggestions ? On ne peut le prévoir à l'avance !

Les hommes qui mèneront la barque de la Société dans ces circonstances graves, ce ne sont pas des juges, ce sont des hommes politiques ! Car le juge est inflexible, s'il ne l'est pas, il cesse d'être un juge. L'inflexibilité ici serait contraire au but même que l'on veut atteindre !

Et ceci marque le caractère que va avoir dans les circonstances les plus graves le fonctionnement du mécanisme ainsi créé.

Il n'aura pas le caractère raide, rigide, automatique, en quelque sorte de toute règle de droit.

C'est la souplesse qui y dominera, le régime plus ou ou moins, du *do ut des*, si caractéristique du tout ce qui est politique¹. »

Nous avons tenu à citer longuement un de nos maîtres les plus éminents, car ses paroles sont caractéristiques et justifient nos appréhensions. Faire du « politique » quelque chose d'autonome et indépendant du droit (certains auteurs, par exemple Maurras, séparent le « politique » du « moral² ») c'est aller à l'encontre du développement du Droit International. *Do ut des*, mais c'est le régime des compensations qui a pour mesure non pas le droit, mais la force, la puissance. Laisser persister ce régime dans les rapports internationaux, c'est enlever par avance toute autorité aux décisions du Conseil. Et ce qui, pour certains de nos maîtres éminents, apparaît comme un mérite du Pacte, n'apparaît à nos yeux que comme un vice profond.

Ne pas enchaîner l'action du Conseil par des règles fondamentales et précises de droit, c'est priver les litigants de

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 13.

2. Ch. MAURRAS, *Les trois aspects du Président Wilson*, pp. 9-10.

toute garantie de justice, d'impartialité et de droit. Où est la garantie que « la souplesse » ne deviendra pas « l'arbitraire » ? Et c'est justement parce que la souveraineté des États faisant partie du Conseil, la souveraineté des grandes puissances reste intacte et parce que rien n'est changé dans les principes fondamentaux des règles de la politique internationale, que nous pouvons affirmer que la médiation du Conseil établi par l'article 15 du Pacte n'aura pas de résultats pacifiques, surtout étant paralysée d'avance par la règle de l'unanimité. Avec M. Larnaude, nous avons vu les « singularités » de la « médiation du Conseil » instituée par les articles 15 et 17 du Pacte ; mais sachant bien que les méthodes politiques furent toujours une source de discorde et d'injustice, dans l'intérêt de la paix et afin que le Pacte puisse atteindre le but que lui ont assigné ses auteurs, nous souhaitons que le Conseil use dans tous les cas de sa faculté de consulter la Cour permanente de justice internationale, qui serait ainsi investie d'une fonction spéciale d'ordre non-juridictionnel, à l'instar des cours suprêmes des États-Unis (*advisory opinions*)¹. Et ce qui nous incite à persister dans cette opinion, c'est la comparaison de l'arbitrage et de la médiation faite par notre éminent professeur du droit des gens, M. Geouffre de Lapradelle : « L'institution de l'arbitrage, écrivait M. de Lapradelle dans son admirable étude sur la première Conférence de La Haye, se prête moins facilement aux influences politiques que la théorie de la médiation. Dans le premier cas, le litige est porté devant les juges, sur le terrain juridique, dans le second au contraire, il est porté devant les puissances politiques, sur le terrain proprement diplomatique. Tandis qu'un jugement arbitral ne peut pas augmenter l'influence d'un ou de plusieurs

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 66.

États, l'exercice d'une médiation peut être la source d'un accroissement de puissance politique pour la nation médiatrice. Tandis que l'arbitrage, exercé par des hommes entre des États ne peut pas permettre à ces hommes de prendre barre sur ces États, la médiation exercée par des nations entre des nations, permet aux unes de s'introduire dans les affaires des autres et de prendre une autorité sur elles, soit à raison de cette connaissance de leurs affaires, soit à raison des services rendus. Poussée jusqu'au dernier terme de son développement, c'est-à-dire jusqu'à son caractère obligatoire, sur le terrain propice de l'intervention et du protectorat, la médiation montre ainsi l'affinité qu'elle présente, soit avec l'un, soit avec l'autre¹. »

Ces paroles n'ont rien perdu de leur justesse, et si, comme l'affirme M. Larnaude, « c'est à une solution non pas judiciaire, mais politique des conflits que les auteurs du Pacte ont donné toutes leurs préférences² » ce fait est regrettable. Les amis du Pacte doivent être les premiers à combattre cette tendance, ce qui sera d'autant plus facile que les dispositions du Pacte ne conduisent point à ladite préférence.

De tout ce « système ingénieux » du Pacte, il ne reste qu'une seule chose positive, c'est la nécessité d'observer les délais moratoires et de ne pas recourir directement à la guerre. En employant le qualificatif « positif », nous voulons tout simplement dire que l'observation des délais qui constituent le moratoire de guerre est une obligation impérative du Pacte, obligation claire et nette. Il y a même mieux, il semble que dans le cas de non-observation des délais, la sanction se trouve indiquée dans le Pacte, c'est

1. LAPRADELLE, *R. du Dr. Int. public*, 1899, p. 759.

2. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 10.

les sanctions de l'article 16, dont le déclanchement devrait être purement automatique. Il est vrai que c'est au Conseil qu'il appartient de mettre en œuvre l'application de ces sanctions. Mais en matière de moratoire de guerre, le Pacte est tellement précis et impératif, qu'il semble que sur ce point le Conseil n'a pas le pouvoir d'appréciation et qu'il ne saurait avoir sur ce point carte blanche. Certains auteurs ont comparé ce moratoire à la « trêve de Dieu » et à la « quarantaine le Roi » ; comparaison bien légitime. Il faut seulement se rappeler que la Papauté et le Roi n'ont pas institué ces trêves uniquement dans l'intérêt de la paix, mais aussi dans le but de renforcer leur propre guerre au détriment de ces guerres privées¹. La papauté, autant que la royauté et surtout celle-ci tendant vers la souveraineté, avaient eu un intérêt impérieux à sanctionner tout manquement à la trêve. La Société des Nations manquerait à son engagement primordial et marquerait sa faillite irrémédiable, si elle n'appliquait pas les sanctions les plus dures et les plus immédiates à l'égard de tout État qui enfreindrait ces délais moratoires. Pratiquement, les délais moratoires ont une importance énorme, car les forces de paix mises en éveil auront le temps de s'organiser et de livrer la bataille la plus énergique aux forces de guerre et ceci non seulement sur le terrain national, mais aussi sur le terrain international. En soulignant l'importance de ces délais, M. Larnaude ajoute : « s'ils étaient observés ». Or, la Société des Nations a pour devoir, pour obligation primordiale, de faire observer ces délais. Mais il ne faut pas compter sur cette seule garantie. Il faut aussi une garantie constitutionnelle. Les règles du Pacte concernant l'entrée en guerre et la solution pacifique des conflits ainsi que diverses autres règles du Pacte sont en contra-

1. E. LAVISSE, *L'Histoire politique de l'Europe*, p. 42-43.

diction avec la presque totalité des constitutions des États modernes¹. En signant le Pacte et après avoir obtenu la ratification du Pacte par le parlement, tous les États, membres de la Société des Nations, doivent incontestablement changer les paragraphes des constitutions se rapportant à la déclaration de guerre, à la diplomatie, aux effectifs militaires, etc. Cette adaptation des constitutions nationales aux obligations contractées par l'entrée dans la Société des Nations ne serait qu'une suite logique et nécessaire de l'adhésion à la Société. La conséquence pratique de ces changements des constitutions serait énorme. L'observation des délais constituant le moratoire de guerre deviendrait une obligation imposée aux divers gouvernements non seulement par le Pacte, mais aussi par leurs constitutions respectives. De cette façon, on serait amené à réaliser une idée fort heureuse émise par Jaurès dans sa proposition de loi sur l'Armée nouvelle. Voici les articles 17 et 18 de cette proposition de loi se rapportant à notre sujet.

ART. 17. — « Tout Gouvernement qui entrera dans une guerre sans avoir proposé, publiquement et loyalement, la solution par l'arbitrage, sera considéré comme traître à la France et aux hommes, ennemi public de la patrie et de l'humanité. Tout parlement qui aura consenti à cet acte sera coupable de félonie et dissous de droit. Le devoir constitutionnel et national des citoyens sera de briser ce Gouvernement et de le remplacer par un Gouvernement de bonne foi, qui, tout en assurant la sauvegarde de l'indépendance nationale, offre à l'étranger ou de prévenir ou d'arrêter les hostilités par une sentence arbitrale.

ART. 18. — « Le Gouvernement de la France est invité dès maintenant à négocier avec tous les pays représentés à

1. Sir Th. BARCLAY, *Le Président Wilson*, p. 64 et s.

la Cour de La Haye des traités d'arbitrage intégral et à régler, d'accord avec eux, la procédure arbitrale¹. »

Mutatis mutandis, les articles 17 et 18 de la proposition de loi de Jaurès doivent être repris, c'est là d'ailleurs une conséquence automatique du Pacte. De cette façon, l'observation des délais moratoires de guerre serait placée sous la sauvegarde de la constitution nationale. Si un membre de la Société des Nations n'observait pas ces délais, il violerait sa propre constitution et son acte devenu inconstitutionnel serait illégal et sans force obligatoire aucune.

En adaptant la constitution au Pacte, on ajouterait une garantie nouvelle à l'observation du moratoire de guerre. Mais ce n'est pas tout. Malgré leur attachement au principe de la souveraineté nationale, les auteurs du Pacte ont quand même limité cette souveraineté, en limitant le fameux droit à la guerre. En consacrant cette limitation par un texte constitutionnel, on ouvrirait une brèche dans la théorie de l'omnipotence de l'État qu'elle s'appelle « raison d'État » ou « acte de Gouvernement », peu importe². En ouvrant cette brèche dans l'un des vestiges de la monarchie, on contribuera à élargir l'emprise du droit et à diminuer l'arbitraire des Gouvernements. Et qu'on ne nous objecte pas l'inutilité de telles précautions pour ce qu'on appelle « les peuples libres ». Premièrement, la garantie constitutionnelle de l'observation des délais moratoires permettra aux peuples libres d'exercer leur liberté et de la mieux défendre. Secondement, en matière de politique étrangère surtout, les garanties constitutionnelles les plus larges ne sont pas superflues même dans les démocraties modernes. A l'appui de cette thèse, nous apportons l'avis

1. JAURÈS, *L'Armée nouvelle*, p. 557.

2. JÈZE, *Principes généraux du Dr. Adm.* — DUGUIT, *Transformations du Dr. Public.* — JACQUELIN, *Les principes dominants du contentieux admin.* — TEISSIER, etc.

de l'un des plus grands publicistes de notre époque, M. Ostrogorski : « On constate, écrit l'éminent auteur de *La Démocratie et les Partis politiques*, que le rôle de l'individu dans l'État est réduit à bien peu de choses : il n'exerce que le simulacre de la souveraineté dont on lui fait hommage aussi pompeusement qu'hypocritement ; il n'a, en réalité, aucun pouvoir sur le choix des hommes qui gouvernent en son nom et par son autorité ; le gouvernement est un monopole ; il est entre les mains d'une classe qui, sans former une caste, constitue un groupe à part dans la société ; souvent même il est exercé par un seul homme qui s'appuie sur cette classe et jouit des pouvoirs d'un autocrate en dépit des formes républicaines de l'État. Ce joug, la grande masse de la Société le supporte avec indifférence ou passivité, comme au temps jadis où il lui était interdit de se préoccuper de la chose publique sous peine d'être traitée en rebelle. Le Gouvernement est mis au service des intérêts particuliers dans leur entreprise contre l'intérêt général ; législation et administration se vendent et s'achètent ; les charges publiques elles-mêmes sont virtuellement mises aux enchères¹. » Ce danger de la ploutocratie est surtout menaçant dans le domaine des affaires étrangères, qui par le jeu de la théorie des « actes du Gouvernement » et de la diplomatie secrète sont absolument soustraites au contrôle du peuple et même des représentants du peuple². Le danger est d'autant plus grand si l'on tient compte du fait que les guerres modernes ont pour cause principale les conflits économiques³. La garantie constitutionnelle de l'observa-

1. M. OSTROGORSKI, *La Démocratie et les partis politiques*, p. 614.

2. JAURÈS, *L'Armée nouvelle*.

3. VOIR LAPRADELLE, *La question chinoise*, *R. G. Dr. Int. public*, 1901 p. 275. — D. HILL, *La reconstruction de l'Europe*, p. 31, 67, 75, 87, 98, 107-109, 120-128. — WILSON, *Les Messages*, p. 84, 192-193, 219. — E. RIGNANO, *Les facteurs de la guerre*, p. 5, 9, 11. — E. LAVISSE, *op. cit.*, pp. 111, 155, 227. — LAPRADELLE, *R. G. D. I. Public*, 1899, p. 655. — JAURÈS, *L'Armée nouvelle*. — F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 39.

tion des délais moratoires de guerre serait un facteur de plus en faveur de la paix.

L'adaptation de la constitution de chaque membre de la Société aux obligations contractées par l'adhésion au Pacte doit porter aussi sur un autre point concernant les relations diplomatiques. On sait que ce que M. Wilson appelle « le pouvoir autocratique¹ » et ce qu'en droit français on peut appeler la souveraineté de l'État, contient non seulement le droit de déclarer la guerre, mais aussi le droit de conclure les traités en dehors de tout contrôle public ou parlementaire. C'est par exemple le sens de l'article 8 de la III^e loi Constitutionnelle de la République française. On peut même dire qu'en général, l'ensemble des rapports extérieurs est soustrait au contrôle de la Nation. C'est cette situation qu'on a en vue en parlant de la diplomatie secrète, qui cadrerait très bien avec l'ancien Droit International Public et qui était très caractéristique pour le mécanisme ancien des rapports interétatiques. Remarquons que le fait même de l'existence de la diplomatie secrète rendait tout à fait illusoire la distinction faite par certaines constitutions entre les guerres défensives et les guerres offensives. Les attaques dirigées contre la diplomatie sont très anciennes ; Kant était un de ses adversaires irréductibles. Sur ce point, M. Wilson est allé résolument sur les traces de Kant. Le premier des quatorze point Wilsoniens réclame justement les « conventions de paix publiques, excluant pour l'avenir les ententes secrètes entre nations ». Dans son discours du 8 janvier 1918, M. Wilson plaçait l'abolition de la diplomatie secrète en tête de son programme de paix et formulait la question ainsi : « Des conventions de paix connues de tous, pré-

1. Th. BARCLAY, *Wilson*, p. 64.

parées au grand jour, après lesquelles il n'y aura plus d'ententes particulières d'aucune sorte entre nations, mais seulement une diplomatie qui procèdera toujours franchement et en vue de tous¹. » La politique « au grand jour » voilà ce que réclamait M. Wilson. Nous avons vu que les articles 18 à 20 du Pacte représentent l'essai d'application du principe Wilsonien. Il est à regretter que le Pacte n'indique pas pour la publication un délai ferme et précis. L'article 19 du Pacte va plus loin et soumet à la décision de la Société l'examen des traités devenus inapplicables (c'est la mise en action de la clause *rebus sic stantibus*) et des situations internationales dont le maintien menacerait la paix du monde. Nous avons vu aussi que l'article 15, §§ 2, 3, 4, 5 envisage la publication par le Conseil du rapport et des pièces concernant les différends soumis à sa médiation. Il est seulement à regretter que dans la plupart des cas ladite publication ne constitue pas pour le Conseil une obligation, mais une faculté dont il jouit à son gré, discrétionnairement. Ici, comme dans d'autres domaines, le Pacte affaiblit les principes nouveaux par des exceptions et des concessions au vieil esprit. Quoi qu'il en soit, le principe de publicité des traités est nettement proclamé par le préambule du Pacte par lequel « les Hautes Parties contractantes » s'engagent à « entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur ». Il est donc d'autant plus étrange que, dans certaines hypothèses l'article 15 du Pacte permette au Conseil de publier ou de ne pas publier les documents concernant des conflits internationaux. Ceci est d'autant plus grave, qu'à l'exception du paragraphe 4, dans toutes les autres hypothèses, la décision du Conseil doit être

1. WILSON, *Messages*, p. 237, 233, 147.

unanime, ce qui permet à chaque membre du Conseil d'opposer son veto à la publication des documents diplomatiques.

En tout cas, le principe de la diplomatie publique étant admis par les membres de la Société des Nations, ceux-ci doivent transformer d'une façon appropriée leurs constitutions respectives. Nous sommes heureux d'invoquer à l'appui de notre thèse l'avis de M. Larnaude, qui écrit : « La règle nouvelle (publicité des traités) va donc réagir par la force des choses sur le droit constitutionnel de chaque pays. A quoi bon soustraire les traités, quels qu'ils soient, au contrôle des Chambres s'ils ne peuvent valoir que par la publicité qui leur sera donnée par le Secrétariat de la Société des Nations¹. » Ce contre-coup du principe du Pacte sur les constitutions doit être formulé *expressis verbis* par la loi constitutionnelle d'autant plus que d'après le Pacte les traités sont valables, du moment qu'ils sont enregistrés, c'est-à-dire avant leur publication (article 18 *in fine*). En outre, il importe que chaque membre de la Société rompe entièrement avec l'ancien esprit et avec l'ancienne pratique et, dans ce but, il faut que le contrôle parlementaire embrasse la politique étrangère de l'État tout entière en combattant l'inertie et la routine de la vieille diplomatie. Ce contrôle parlementaire permettra de combattre au sein de chaque État ce que M. Wilson a appelé « les plans de tromperie et d'aggression astucieusement combinés », qui « ne peuvent être menés à bien et soustraits aux regards que dans le secret des cours », parce qu'ils « supposent la stricte discrétion d'une classe restreinte et privilégiée ». Ces plans deviennent « heureusement impossibles là où l'opinion publique commande et exige des informations complètes sur toutes les affaires de la Na-

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 39.

tion¹. » Afin que cette opinion publique puisse exercer son contrôle, il faut qu'une loi constitutionnelle abolisse le secret diplomatique, et soustrait la politique étrangère à l'arbitraire gouvernemental, dissimulé sous la fameuse dénomination des « actes de Gouvernement », ces véritables faits du Prince, ces « cas royaux » au sein des législations républicaines.

*La critique
de la tâche administrative de la Société*

Nous avons étudié les mesures envisagées par le Pacte en vue de régler pacifiquement les conflits internationaux. Nous pouvons dire que dans le désir d'assurer la paix, le Pacte n'attend pas que les conflits naissent, et qu'il tâche de prendre des mesures préventives afin d'empêcher à ces conflits de prendre corps. C'est à cette catégorie qu'appartiennent les mesures des articles 18 à 20, concernant la publicité des traités, etc. Dans la même catégorie des mesures préventives contre la naissance des conflits internationaux peuvent être classés les articles 22, 23, 24, instituant la Société des Nations en qualité d'administrateur international.

A propos de ces attributions relatives à l'administration des intérêts internationaux, M. Larnaude écrit : « La Société des Nations a, au premier chef, un *caractère politique*, il faut dire aussi qu'elle a un *caractère administratif* très accentué. Les ouvrages sur le droit international remarquaient depuis longtemps qu'il se formait un véritable droit administratif international, manifestation visible et tangible d'une véritable Société des Nations déjà existante... il existait déjà entre les États toute une série

1. WILSON, *Messages*, p. 147.

d'arrangements relatifs aux relations postales, à la propriété littéraire et artistique, aux chemins de fer, à la propriété industrielle, à la santé publique, au télégraphe. Il n'y avait qu'à généraliser l'idée... Le Traité de Versailles a donné corps à cette idée¹. » Afin de mieux souligner le sens de ce « droit administratif nouveau » et des organes que la Société de Nations lui donne, M. Larnaude cite les paroles suivantes du général Smuts : « Nous étudierons la Société des Nations non seulement comme moyen d'empêcher les guerres futures, mais encore beaucoup plus comme un grand organisme de la vie ordinaire de la civilisation en temps de paix... Il n'est pas suffisant pour la Société d'être seulement une sorte de : *deus ex machina* » auquel on a seulement recours dans les circonstances très graves, lorsque le spectre de la guerre se présente. Si la Société des Nations doit durer, il faut qu'elle soit davantage. Elle doit devenir un élément, faire partie de la vie internationale commune des États. Elle doit être un organe de conciliation toujours visible, toujours actif, toujours en fonction. Elle doit fonctionner si fortement dans les relations ordinaires et pacifiques des États qu'elle doit devenir irrésistible quand surgit entre eux un différend, son activité en temps de paix doit être le fondement et la garantie de son pouvoir en cas de menace de guerre. » L'idée du général Smuts n'est point inspirée par le sentimentalisme et ceci d'autant plus que sa conception est basée sur la reconstitution et la généralisation des organes interalliés qui rationnaient pendant la guerre le frêt, le charbon, les munitions, les produits alimentaires nécessaires pour la lutte commune. D'ailleurs, cette idée a une base beaucoup plus importante. Cette base, c'est l'interdépendance et surtout l'interdépendance économique

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 16, 15, 16.

des États. Cette interdépendance va en augmentant et a pour résultat une sorte de division internationale du travail. A mesure que ce phénomène d'interdépendance des nations gagnait en force, il est devenu le point de départ de toute une conception à la fois politique et juridique. Les économistes modernes ont démontré que les liens économiques qui constituent les phénomènes d'interdépendance des nations deviennent si solides et si importants qu'à côté des marchés nationaux ou intra-nationaux, il s'est créé un véritable marché international, un marché mondial. De ce fait, certains écrivains ont tiré des conclusions politico-juridiques fort intéressantes. Au cours de l'histoire, l'évolution des formes économiques a eu une importance décisive pour l'évolution des formes politiques, servant souvent de point de départ à cette dernière. L'intégration économique servait de base à l'intégration politique. Partant de ces constatations, certains écrivains supposaient que le rôle grandissant du marché mondial et l'ampleur de plus en plus accrue du phénomène d'interdépendance des nations détermineraient une évolution politique correspondante, qui se manifesterait par la création d'une forme sociale nouvelle, débordant les cadres nationaux et s'élevant au-dessus des États-Nations en particulier, et des États en général. Cette formation politique nouvelle devait être justement ce qu'on appelle la Société des Nations. Cette création politique nouvelle devrait fournir des cadres politiques et juridiques qui correspondraient aux besoins économiques nouveaux. La Société des Nations devait étendre sur l'humanité tout entière le domaine de la paix, du droit, de la coopération, c'est-à-dire remplir pour l'humanité tout entière le rôle que l'État a rempli pour des fractions d'humanité. Par la Société des Nations, l'humanité civilisée devait passer du stade de conglomeratin organique au stade

d'un organisme ayant sa fonction propre, ayant ses besoins propres ainsi que les organes destinés à satisfaire ces besoins. Et ceux qui comprennent le sens de l'évolution sociale, se rendaient bien compte que l'interdépendance des nations renforçant la division internationale du travail loin de supprimer les Nations particulières leur donnait au contraire une base plus solide.

Cependant, il ne fallait pas oublier que le phénomène d'interdépendance n'était qu'une tendance, c'est-à-dire, comme disait très bien K. Marx, « une loi dont la réalisation absolue est retenue, ralentie, affaiblie par des circonstances antagonistes. » Et, si l'interdépendance des nations était une force centripète, une force d'union, il existait bien des forces centrifuges, disjonctives. La guerre mondiale a démontré que les forces disjonctives étaient plus fortes, mais en même temps la guerre a mis en relief l'interdépendance des nations (d'où le blocus, les organismes économiques interalliés, etc.). Revenant à l'idée du général Smuts nous pouvons dire que par ses organes économiques ou administratifs la Société des Nations devrait remplir le rôle d'organe chargé de coordonner les efforts des Nations particulières afin de mieux satisfaire aux besoins communs, la Société des Nations devrait prendre en mains l'administration des intérêts communs, et, tout en renforçant les liens de plus en plus étroits qui unissent les nations entre elles, la Société des Nations devrait travailler à l'affaiblissement et à la disparition des forces disjonctives, des forces qui, troublant la paix, empêchent le progrès général. Plus l'importance économique de la Société des Nations grandit, plus elle devient une force organique de paix. Voilà ce que veulent dire les expressions employées par le général Smuts : « Société des Nations organisme de la vie ordinaire de la civilisation en temps de paix » ; « élément de la vie internationale commune des États » ; etc.

Il est manifeste, en outre, qu'en tant qu'organisme économique la Société des Nations introduirait forcément dans les rapports économiques internationaux un esprit nouveau diamétralement opposé à l'esprit particulariste, à l'esprit de rivalité et de compétitions qui a caractérisé jusqu'à notre époque la politique économique des États dans leurs rapports mutuels. L'esprit de la Société des Nations ne pourrait être qu'un esprit de coopération, d'association. Envisagée au point de vue politico-juridique ou au point de vue économique, la Société des Nations ne peut vivre qu'au détriment des anciennes conceptions tant politiques qu'économiques qui prédominaient dans les rapports interétatiques. En combattant des conceptions économiques anciennes, devenue elle-même un facteur économique actif et important, la Société des Nations serait un facteur préventif de guerre, parce qu'elle affaiblirait les causes mêmes qui provoquaient les guerres modernes.

La pensée du général Smuts, que nous venons de commenter, est pleinement conforme aux idées de M. Wilson. Se rendant bien compte des causes économiques des guerres modernes, M. Wilson prétendait avec raison que le traité de paix autant que la Société des Nations doivent avoir à leur base, des principes économiques nouveaux. Voilà pourquoi dans ses quatorze points, M. Wilson a introduit le principe de la liberté des mers, du libre échange et d'un nouveau règlement des problèmes coloniaux.

Et en effet, le deuxième point proclame comme nécessaire : « l'absolue liberté de navigation sur mer en dehors des eaux territoriales, aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, excepté dans les cas où les mers seraient fermées totalement ou partiellement par une action internationale, pour imposer le respect des conventions internationales. »

Le point troisième exige « la suppression, dans toute la mesure du possible, des barrières économiques et l'égalité des traitements en matière commerciale pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour la maintenir ».

Le point cinquième réclame « le règlement librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial, de toutes les revendications coloniales, fondé sur ce principe rigoureusement observé, que, pour résoudre les problèmes de souveraineté, les intérêts des populations en cause pèseront d'un même poids que les revendications équitables du Gouvernement dont les titres sont examinés. » Ce point est complété par le point 12 ainsi conçu : « Aux régions turques de l'Empire Ottoman actuel devra être assurée une souveraineté non contestée ; mais aux autres nationalités présentement soumises au joug turc on devra garantir une sécurité absolue d'existence, la pleine possibilité d'un développement libre et sans entraves ; les Dardanelles devront rester ouvertes au libre passage des navires de commerce de toutes les nations, sous la protection des garanties internationales. »

Pour mieux comprendre l'esprit de ces formules, il faut se rappeler le passage suivant de la réponse du président Wilson aux propositions du Pape : « Les hommes d'État responsables de partout doivent maintenant se rendre compte s'ils ne l'ont pas fait jusqu'ici qu'aucune paix ne peut reposer avec sécurité sur des restrictions politiques ou économiques, dont le but est de favoriser certaines nations, d'en mutiler ou d'en entraver d'autres... cette paix doit reposer sur les droits des peuples, grands ou petits, faibles ou puissants, sur le même droit à la liberté, à la sécurité, à l'autonomie et à la *participation, dans des proportions équitables, aux avantages économiques de l'univers*, les peuples allemands participant à ces avantages,

comme les autres à la condition qu'ils se contentent de l'égalité sans chercher la domination¹. »

Ces principes ont été précisés par « La déclaration de principe « de la Ligue des peuples libres », signée par le Président de l'Université d'Harvard et deux cents autres notabilités américaines. Il est très utile de citer certains passages de cette déclaration.

« Il est de l'intérêt du monde entier que chaque nation atteigne le maximum de son développement économique, pourvu que cela n'entrave pas le développement similaire des autres nations. La réalisation de ce but dépend de l'extension graduelle des échanges et de l'interdépendance économique qui en résulte...

« Aucun État ne doit accorder à un voisin des privilèges qu'il n'a pas accordés aux autres ; ce principe concerne aussi bien l'achat des matières premières que l'admission aux marchés...

« Les États enclavés dans les terres doivent obtenir un accès à la mer, et jouir à la fois de l'égalité de traitement pour le transit à travers d'autres États et pour l'usage des ports de mer. »

Cherchant, par la Société des Nations à garantir à tous les peuples l'égalité économique, afin que chaque peuple ait la possibilité d'un développement économique correspondant à ses capacités, la déclaration américaine voit dans l'application de ces mesures, non seulement une œuvre de justice, mais aussi une sorte de para-guerre, un moyen de faire disparaître « ces puissants motifs de compétition pour le pouvoir politique, d'où sont sorties si souvent, dans le passé, les guerres et la servitude des peuples faibles ». A côté du contrôle qu'aurait à exercer la Société des Nations pour garantir aux nations l'égalité économique, la Décla-

1. WILSON, *Messages*, p. 192-193.

ration américaine prévoit que la Société aura à assumer un rôle administratif international. Considérant à juste titre que la crise économique, provoquée par la guerre sera assez longue et difficile à vaincre, la déclaration américaine croit nécessaire de conserver et de développer « les organismes internationaux créés par les belligérants alliés » et « dotés de pouvoirs immenses pour mettre en commun les transports, les vivres, les matières premières, les finances. En conférant à la Société des Nations ce rôle d'administrateur international, les auteurs de la Déclaration voient en elle « un gouvernement international doté de sanctions puissantes ». Sur ce point, *l'Internationale socialiste* et *l'Internationale syndicaliste* (de même que *l'Internationale coopérative*), sont encore plus catégoriques. C'est ainsi que, au moins de février 1919, le Congrès socialiste de Berne a dit dans sa résolution que « La Ligue des Nations devrait avoir des pouvoirs lui permettant de créer un organe contrôlant la production et la répartition des produits et des matières premières dans le monde, en vue de porter cette production et cette répartition au plus haut degré de développement. » Cette idée a été défendue très énergiquement par le *Labour Parly*, qui voit dans ce rôle de la Ligue « l'ébauche d'un Gouvernement économique organisé du monde, d'un contrôle universel, qui peut servir de base à des sanctions valables au point de vue international. » Les travaillistes anglais y voient avec raison « une répudiation de principe de l'ancien régime des compétitions individuelles, en faveur d'un régime de coopération internationale sur la base des besoins réels et de la prospérité commune. » Et avec un grand sens des réalités, les travaillistes anglais soulignent que, faute d'avoir réalisé le Conseil économique mondial de la Ligue, « on assistera à des disputes entre les nations pour l'obtention de ces produits, et à une stagnation dans la plupart des

marchés du monde, là où précisément le besoin des produits est le plus grand. Il en résultera la perpétuation des vieux antagonismes économiques, et la création rapide des nouveaux, même parmi les nations actuellement alliées. Ce sera le coup fatal porté à l'espoir de voir se réaliser la Ligue des Nations¹. » Le même point de vue a été défendu en France par la *C. G. T.* (Jouhaux) et par M. Charles Gide (au Congrès Coopératif interallié). La triste réalité actuelle prouve abondamment que cette opinion n'est point une fantaisie d'idéologues, mais une nécessité primordiale. D'ailleurs, les juristes qui tiennent compte de l'enseignement de l'histoire du droit savent très bien que l'égalité politique des nations ne sera qu'un leurre si elle n'est pas fondée sur l'égalité économique. De même, la Société des Nations ne saurait être qu'un trompe-l'œil, si elle n'a pas une base économique appropriée², exprimée dans une sorte de Code économique international et garantie par des sanctions efficaces.

Si l'on compare attentivement les idées émises par le général Smuts avec les idées de la Déclaration américaine et les idées émises par divers organismes prolétariens, on s'aperçoit facilement que toutes ces idées se complètent mutuellement et expriment toutes une tendance au fond identique. Et s'il est permis d'y voir une sorte de généralisation de l'ancien internationalisme administratif, comme le propose M. Larnaude, on est obligé d'admettre, qu'ici les changements quantitatifs sont tellement importants qu'ils produisent des changements qualitatifs. En généralisant certaines pratiques exceptionnelles d'avant-guerre, on arrive à proclamer un principe général entièrement nouveau et diamétralement opposé à la règle générale

1. NORMAN-ANGELL, *Le chaos européen*, p. 104-115, *passim*.

2. TCHERNOW *op. cit.*, préf. de A. Thomas, p. xxv.

de l'ancien droit individualiste. Les juristes américains l'ont bien vu, car ils disent, *expressis verbis* que les nouvelles fonctions administratives et économiques conférées à la Ligue conduiraient nécessairement à la limitation de la souveraineté de l'État, et à une sorte de servitude internationale, au lieu de la souveraineté territoriale absolue, « ce prétendu dogme de l'omnipotence territoriale de l'État », comme disait jadis M. Pillet¹.

Quelle est donc l'application que fait le Pacte des idées concernant le rôle économique de la Société des Nations ?

Sans en rechercher la cause, nous nous bornerons à constater ce simple fait, qu'à ce sujet il n'y a presque rien dans le Pacte.

Le Pacte non seulement ne contient pas une sorte de charte économique internationale, mais il ne mentionne presque pas les points 2^e et 3^e des quatorze points du président Wilson, qui devaient servir de base à la paix et, par là, à la Société des Nations. Dans toutes les dispositions des articles 23 à 25, on ne voit point qu'aucun pas en avant ait été fait par rapport à la situation d'avant-guerre. La seule disposition importante est énoncée au paragraphe *e* de l'article 23. d'après lequel les membres de la Société « prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société. » Nous avons déjà signalé le caractère nébuleux et élastique du terme « équitable traitement » ; en outre, lorsqu'il s'agit « de la liberté des communications » faut-il comprendre dans ce terme le principe de la liberté des mers ? Il est dommage que les auteurs du Pacte ne se soient pas exprimés d'une façon plus précise, et ceci d'autant plus que, lors de la conclusion

1. PILLET, *R. G. D. I. Public*, t. V, p. 250.

de l'armistice avec l'Allemagne, l'Angleterre, tout en acceptant les quatorze points du président Wilson, se réservait le droit d'interpréter librement le point concernant la liberté des mers¹. D'ailleurs, la valeur du paragraphe *e* de l'article 23 est encore amoindrie du fait que les dispositions dont il traite seront prises « *sous la réserve*, et en conformité des dispositions *des conventions internationales actuellement existantes* ou qui seront ultérieurement conclues. » On voit donc qu'ici comme partout la disposition du Pacte promettant l'application des principes nouveaux est accompagnée d'une disposition permettant de persévérer dans l'esprit ancien.

L'article 23 prévoit plusieurs cas particuliers où la Société des Nations aura un contrôle international, mais tous ces cas d'espèce ne présument en rien du changement général de l'ancien régime des rapports économiques entre les États. Pour être complet, ajoutons que, d'après le paragraphe 1^{er} de l'article 24, « tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs, seront, *sous réserve de l'assentiment des parties*, placés sous l'autorité de la Société. » Cette réserve est caractéristique, elle prouve que le Pacte consacre, en matière économique, aussi bien qu'en matière politique, la suprématie de l'ancien principe de la souveraineté de l'État et sacrifie entièrement l'interdépendance des nations au particularisme et à l'esprit nationaliste.

A la rigueur, on pourrait soutenir que le paragraphe *e* de l'article 23 peut être interprété dans ce sens que la Société des Nations élaborera dans un avenir plus ou moins rapproché le Code de l'égalité économique. Cette hypothèse nous semble cependant difficilement soutenable, mais même s'il en était ainsi, ces mesures devant être prises par le

1. André TARDIEU, *La Paix*. p. 79.

Conseil à l'unanimité, on peut être sûr d'avance que, grâce à la règle de l'unanimité, tout État représenté au Conseil et imbu d'un esprit impérialiste et protectioniste, usera de son droit de veto pour interdire à la Société toute tentative de ce qu'on appellera un « super-État économique ».

Nous voyons donc que le Pacte est bien loin, non seulement des idées émises par la Déclaration de la Ligue américaine des peuples libres, mais même des idées du général Smuts. On peut dire, sans crainte d'être contredit, qu'il n'y a rien dans le Pacte qui fasse de la Société « un grand organisme de la vie ordinaire de la civilisation en temps de paix » et, non seulement la Société des Nations ne fonctionne pas fortement, comme le désirait le général Smuts, mais elle ne fonctionne *nullement* « dans les relations ordinaires et pacifiques des Nations ». Esprit averti, le général Smuts concluait « Son activité, (celle de la Ligue) en temps de paix, doit être le fondement et la garantie de son pouvoir en cas de menace de guerre. » Or, l'activité de la Société en temps de paix étant nulle, le général Smuts devrait arriver à des conclusions fort pessimistes en ce qui concerne le pouvoir de la Société « en cas de menace de guerre ». En tout cas, on peut conclure, d'une façon irréfutable, que le Pacte n'apporte rien qui puisse permettre à la Société de prévenir « les compétitions individuelles », de prévenir les conflits économiques qui sont le plus souvent à la base des conflits internationaux.

Théoriquement, il faudrait restreindre cette conclusion sur un seul point : à savoir, les rivalités coloniales. Nous connaissons les dispositions du Pacte (article 22) concernant les colonies.

On pourrait croire que par la disposition du paragraphe 5 de l'article 22 *in fine* (« assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce »), le Pacte introduit un principe

qui mine à la base les compétitions individuelles des États, ou la lutte pour les marchés coloniaux. En réalité, nous ne pouvons même pas avoir cet espoir-là. L'égalité économique des puissances dans les colonies n'est inscrite dans le Pacte que dans le paragraphe concernant les mandats B. Donc, si l'on interprète cette disposition limitativement, elle ne concerne ni les mandats A, ni les mandats C. (A notre avis, ce serait là une fausse interprétation.)

En outre, le paragraphe 8 de l'article 22 stipule que les traités secrets (« conventions antérieures ») doivent être appliqués lors de la détermination « du degré d'autorité ; du contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire ». Or, les traités secrets, conclus par les Alliés pendant la guerre, portent sur toutes les colonies, sur tous les territoires qui cessent d'être sous la souveraineté allemande et turque. En outre, à en juger par les traités divulgués par le Gouvernement bolcheviste, ces « conventions antérieures », comme il fallait s'y attendre, sont conçues dans un esprit absolument contraire aux quatorze points du président Wilson, et au régime établi par l'article 22 du Pacte. Il n'est donc point sûr que le Pacte puisse, même sur le terrain des rivalités coloniales, diminuer les conflits.

Il y a cependant un point sur lequel les idées du général Smuts ayant trait aux colonies et aux territoires soustraits à la souveraineté turque restent appliquées malgré le paragraphe 8 de l'article 22, malgré tous les traités secrets. Ce point concerne la qualité juridique de l'État-membre de la Société des Nations, agissant dans une colonie ou sur un territoire donnés. Qu'il s'agisse de n'importe quel type de mandat, que le contenu du mandat, que le « degré d'autorité, de contrôle, » etc. d'un État donné, placé à la tête d'un territoire donné soient déterminés par les « conventions antérieures » ou par le Conseil de la Société des

Nations en application de l'article 22 du Pacte, la souveraineté portant sur les territoires en question appartient dans tous les cas non pas à l'État isolé, mais à la Société des Nations, qui devient le mandant et par rapport à laquelle l'État-membre agissant sur un territoire donné n'est que mandataire. De cette situation juridique découle, pour la Société des Nations, un droit de contrôler l'action du mandataire. Ce contrôle a pour but de garantir l'exécution des principes généraux proclamés par l'article 22 du Pacte et de protéger ainsi contre l'abus du mandataire : 1^o les intérêts de la population indigène ; 2^e l'égalité économique de tous les membres de la Société sur les territoires soumis au régime de l'article 22 du Pacte. Dans un domaine spécial, le Pacte semble donc accorder à la Société des Nations un véritable ascendant sur la souveraineté de ses membres et même lui attribuer une véritable souveraineté. En même temps, on pourrait soutenir que, dans le même domaine spécial, la Société des Nations est appelée à remplir (il est vrai, d'une façon *indirecte*, en tant que mandant), les fonctions d'un organe économique et administratif international. En tenant compte uniquement de la lettre du Pacte, on pourrait voir dans l'article 22 du Pacte l'embryon et le point de départ d'un phénomène juridique entièrement nouveau, qui ne pourrait aboutir qu'à la création de la véritable Société des Nations, à la formation de l'institution internationale baptisée par ses innombrables ennemis du nom de Sur-État. Mais, malheureusement, l'analyse du Pacte nous a montré que, même ce maigre espoir ne nous est point assuré. En effet, le Pacte ne fournit aucune garantie sérieuse pour l'exécution des principes proclamés par l'article 22. Il faut même aller plus loin et dire que le mécanisme général du Pacte rend tout à fait illusoire l'efficacité du contrôle de la Société des Nations sur les mandataires.

Nous avons déjà remarqué, lors de l'analyse du texte, que le contrôle établi par l'article 22, paragraphe 9, n'est pas un contrôle direct, mais indirect, car il sera effectué par voie d'examen des rapports annuels fournis par les mandataires, c'est-à-dire par l'intéressé. L'inefficacité d'un tel contrôle est évidente¹. Mais, supposons que la Commission spéciale chargée de l'examen des rapports des mandats y découvre des manquements à l'exécution du mandat, une violation de l'article 22 du Pacte. Le Conseil de la Société devra se prononcer sur la question et, le cas échéant, prendre des mesures pour appliquer des sanctions. En vertu de l'article 5 du Pacte, les décisions du Conseil doivent être prises à l'unanimité (la voix de l'État intéressé ne comptant pas, bien entendu). Or, ici, comme toujours, la règle de l'unanimité devient mortelle pour la Société et risque de paralyser toute son action. En effet, en appliquant le fameux système de « *do ut des* », en faisant jouer le mécanisme classique des compensations, tout État mandataire sur lequel aurait à statuer le Conseil, pourrait facilement trouver au sein de ce dernier un État, qui par son veto rendra impossible toute décision du Conseil et illusoire toute sanction, afin de s'assurer à son tour et en sa faveur la complicité analogue de l'État manquant, de sorte qu'apparaît nettement l'erreur d'écrivains comme M. G. Scelle, qui disent à propos des mandats coloniaux : « Ces règles... sont destinées à reprendre et à compléter l'œuvre ébauchée (?) déjà par la Conférence internationale de Berlin, en 1895, en laissant à la Société des Nations le soin de leur assurer une efficacité que les efforts antérieurs n'avaient pu obtenir en raison de la *souveraineté* absolue des États colonisateurs². » M. G. Scelle s'illusionne, car

1. Il est caractéristique que le Pacte ne donne pas à la population indigène le droit de faire déclancher le mécanisme du « contrôle ».

2. G. SCELLE, *Le Pacte*, p. 198.

l' « efficacité » des règles de l'article 22 du Pacte n'est que tout à fait précaire. La cause en est toujours la même, elle réside toujours dans la souveraineté des États colonisateurs, souveraineté de fait, qui apparaît dans le Pacte sous le masque transparent de la règle de l'unanimité de décision.

Ce n'est point par pédantisme que nous critiquons le système des mandats coloniaux, et surtout la procédure qu'implique son fonctionnement. L'analyse de l'article 22 nous a révélé que les auteurs du Pacte ont laissé subsister le vieil esprit impérialiste à côté du nouvel esprit humanitariste. Et tout particulièrement en introduisant dans l'article 22 le paragraphe 8, qui permet aux États intéressés de se prévaloir des traités secrets, le Pacte a préparé lui-même des conflits juridiques inévitables et nombreux. Mieux que n'importe quel autre article du Pacte, l'article 22 montre l'énormité du compromis qu'ont voulu réaliser les auteurs du Pacte qui ont cherché à réunir des conceptions politico-juridiques aussi contradictoires que l'eau et le feu. Ceci tuera cela, et, comme au fond, grâce à la règle de l'unanimité des décisions, cet axe du mécanisme du Pacte, le vieil esprit individualiste et nationaliste reste le mieux armé des deux, c'est lui qui l'emportera. Nous voyons donc que, si M. Pillet n'avait pas raison au point de vue juridique, s'il n'avait pas raison « en droit », il a raison en fait. Comme M. Pillet, nous croyons que ce n'est pas au système du mandat qu'il fallait s'arrêter, si l'on voulait vraiment réaliser le but recherché par l'article 22 du Pacte ; il fallait instituer, non seulement la souveraineté (toute nominale) de la Société des Nations, mais le système d'administration directe, confiée à un organisme spécial, créé *ad hoc* par la Société des Nations. Il est bien entendu

que cette mesure radicale, mais seule efficace, impliquait l'annulation complète de tous les traités secrets concernant les arrangements coloniaux. En dehors de ce système d'administration directe de la Société des Nations, et vu surtout le caractère général du Pacte et la structure de la Société des Nations, il est inutile de croire qu'on puisse, en matière coloniale, « substituer une action collective aux rivalités des puissances¹ ».

1. G. SCELLE, *Le Pacte*, p. 199.

CHAPITRE II

La nature juridique de la création du Pacte

(Société ou Ligue des Nations)

Le désaccord entre le texte anglais et le texte français, en ce qui concerne le nom de la création issue du Pacte. — L'importance de la terminologie précise. — La théorie juridique du groupement et son application aux rapports interétatiques. — Pourquoi la création du Pacte n'est pas une Société des Nations. — La parenté du Pacte avec la conception juridique « individualiste ». — L'impossibilité de comparer la création du Pacte avec les organismes du Droit intra-national. — Pourquoi la création du Pacte est une Ligue. — L'inégalité des États et le droit de la Ligue à l'intervention. — La prépondérance du « politique » sur le « juridique » comme trait caractéristique du Pacte. — La Ligue des Nations et la Sainte Alliance.

L'analyse juridique du Pacte et la critique objective et franche de ses principales dispositions nous permettent d'aborder la question complète et délicate de la nature juridique de la Société des Nations, formée à la suite du Pacte. Ceci nous obligera à aborder une question de terminologie. On sait que le texte français parle de « Société des Nations » tandis que le texte anglais parle de « Ligue des Nations ». Or, il est clair que ces termes s'appliquent à

deux choses fort différentes, à des situations juridiques très éloignées l'une de l'autre. Il faut donc savoir quel est le terme qui correspond à la véritable création du Pacte et quel est le terme qui, comme impropre, devra être banni.

A cette question, certains auteurs semblent n'attribuer aucune importance. C'est à tort. L'histoire des faits idéologiques et en particulier l'histoire du droit fournit bien des exemples où les mots jouent un grand rôle dans la formation des théories. Les mots et surtout les mots impropres sont les grands ennemis de la réalité. Ce phénomène, remarqué par maints écrivains importants, a obligé les savants à changer radicalement la terminologie courante ; tout particulièrement, cela a eu lieu dans les études modernes de droit public¹. En ce qui concerne notre sujet, la terminologie, comme nous le verrons, a une assez grande importance. M. Larnaude a bien vu le danger. « On peut remarquer dès le début, écrit-il, la différence des expressions qui, dans les deux langues du traité, ont servi à désigner notre institution. L'expression Société des Nations, qui a le grand avantage d'être la plus ancienne, et pour nous, celui d'avoir une origine française, peut induire en erreur. » Or, la science n'est pas la diplomatie et elle se sert des mots non pas pour dissimuler la réalité, mais pour la rendre trangible. Un terme qui « peut induire en erreur » doit être impitoyablement banni du vocabulaire scientifique, sans tenir compte d'aucune considération d'ordre sentimental. La pauvreté des langues crée à la science assez de difficultés insurmontables, pour qu'on ne les augmente pas de son propre gré.

Il s'agit donc de savoir lequel des deux termes : Ligue ou Société doit subsister pour désigner l'œuvre de la Conférence de la Paix. Comme le remarque M. Larnaude lui-

1. G. JÈZE, *Principes généraux du droit administratif*, p. x.

même, « le mot société implique souvent l'idée d'un groupement organique et politique¹ ». Ceci est absolument vrai pour l'expression « la Société des Nations ». Surtout chez les écrivains français et particulièrement sous la plume de M. Léon Bourgeois, ce terme impliquait un système juridique déterminé et bien différent du système existant auquel il était d'ailleurs opposé. M. L. Bourgeois désignait sous ce terme une formation politique nouvelle, distincte des États, s'élevant au-dessus des États particuliers² et substitution à l'anarchie internationale d'un ordre international, l'introduction des principes juridiques dans le domaine des rapports interétatiques. Composée des Nations ou des États (suivant la conception des auteurs) la Société des Nations (la Civitas Maxima, de Wolf)³ devait être une véritable personne morale du droit public, et sa volonté autonome était non seulement considérée comme distincte de celle de ses membres, mais devait s'imposer à celle-ci. Avec la Société des Nations disparaissait la souveraineté⁴ absolue des États, la souveraineté des États devenait relative et le Droit international public ne devait connaître dans les rapports interétatiques qu'une seule souveraineté, celle de la Société des Nations. La Société des Nations était plus qu'une simple somme des parties qui la composerait ; la Société des Nations était envisagée comme « un être nouveau », comme un groupement, un organisme nouveau, muni de toutes les caractéristiques juridiques du groupement. Comme tout groupement, la Société des Nations devait avoir pour base « la similitude des besoins, des

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 4-5.

2. L. BOURGEOIS, *Pour la Société des Nations*, p. 17-20 ; p. 142.

3. D. HILL, *L'Etat Moderne*, p. 173-175.

4. Voir dans ce sens M. LEROY, D. HILL, AGNELLI et CABIATI, A. THOMAS, E. MILHAUD, jadis M. PILLET, OPPENHEIMER, SCHUCKING, L. BOURGEOIS, etc.

intérêts » — « génératrices de solidarité ». A la suite de cette similitude, la Société des Nations supposait « la subordination des parties au tout dans un but d'action » et la substitution de sa propre souveraineté à celle de ses membres, afin de réaliser le but commun, « but transcendant par rapport aux membres du groupement ». La Société des Nations devait ainsi réaliser le caractère fondamental de tout groupement social, et même de tout organisme, qui selon Claude Bernard, n'est pas concevable en dehors de la « subordination harmonique des parties à un tout, sous une idée directrice ». La transcendence du but, de la fonction du groupement par rapport à ses membres, la souveraineté du groupement détermine à l'avance le mécanisme de son fonctionnement dont le signe juridique est la décision majoritaire. A propos de « ces pouvoirs de la majorité » inconnu du Droit international, M. Gaston Morin, notre maître en droit civil, à qui nous empruntons cette caractéristique du groupement, écrit : « La vie d'un groupement exige que les décisions puissent être prises à la simple majorité. Et cela non pas seulement dans les limites des statuts. Ceux-ci doivent pouvoir être modifiés, en cours d'existence du groupement, à la majorité, afin de permettre l'évolution, l'adaptation du groupement aux conditions nouvelles de la vie économique.

Le régime de l'unanimité est irréalisable dans l'action. C'est un régime d'inertie, un régime de mort¹. » Compatible à l'origine avec l'idée d'un contrat ou d'un accord, la Société des Nations ne pouvait vivre que sur les principes non pas contractuels, mais fonctionnels, statutaires, comme dirait M. Hauriou. Et le contrat initial qui est le seul concevable avec l'idée de Société des Nations, c'est le contrat, le pacte fédératif. Il nous est impossible de réfuter ici l'erreur de

1. G. MORIN, *La révolte des faits contre le Code Civil*, pp. 36, 37, 54-55, 97, 111, 164, 166, 167, 169-170.

ceux qui voient dans la Fédération des Nations la destruction des patries. Il nous suffira d'indiquer que la conception de la Société des Nations délimitait nettement le champ d'action de la souveraineté fédérale, en y faisant entrer tout ce qui concernerait les rapports interétatiques ou l'administration des intérêts généraux de l'humanité. Ainsi comprise, la conception fédéraliste correspond à la formule excellente du grand fédéraliste français Proudhon¹ : « Le citoyen conserve toute liberté, sa souveraineté et son initiative, moins ce qui est relatif à l'objet spécial pour lequel le contrat spécial est formé et dont on demande la garantie à l'États. Ainsi réglé et compris, le contrat politique est ce que j'appelle la Fédération². »

La Fédération des Nations³, qui n'est que le nom technique, que la Science juridique donné à la Société des Nations, devait avoir une fonction politico-juridique d'une part et une fonction économique d'autre part. Ces deux fonctions, d'ailleurs intimement liées entre elles, sont transcendantes à la volonté de chaque membre de la Fédération pris isolément. Le but de la Fédération est d'introduire dans les rapports entre les États un « état de société », un *Rechtsstaat*, la subordination de l'État à la règle de droit créée et garantie par la souveraineté fédérale. A la place de l'anarchie internationale actuelle, la

1. Nous tenons à marquer qu'il ne nous semble point que Proudhon soit sur tous les points d'accord avec les défenseurs de la Société des Nations. V. BOUGLÉ, dans *Proudhon et notre temps*.

2. F. JEAN-DESTHIEUX, *la leçon de Pyrrhus* p. 51.

3. La Société des Nations est envisagée dans le sens fédéraliste par M. M. LEROY, *La Société des Nations*, p. 92-93, 56, 114. — F. OPPENHEIMER, *L'Etat*, p. 210-218. — E. RENAN, *La Réforme intellectuelle* p. 182-183. — F. JEAN-DESTHIEUX, *La leçon de Pyrrhus*, p. 17, 49, 51, 110. — G. AGNELLI et A. CABIATI, *Fédération Européenne ou Ligue des Nations*, pp. 65-79, 91-95, 98-100, 125-128. — DESTUT DE TRACY, *L'Union pour la vérité*, du 1^{er} octobre 1920, pp. 60-63. — W. WILSON, *Messages*, etc.,

Voit aussi « Congrès des Sciences politiques », de 1900, et A. PILLET et P. FAUCHILLE, *Revue Gén. du Dr. Internat. Pub.*, 1898, p. 694

Société des Nations introduit dans les rapports internationaux le principe de l'ordre en substituant aux compétitions individuelles le principe de coopération, qui, par la coordination de l'activité des nations particulières, amènera non seulement la « sommation des énergies », mais même le perfectionnement fonctionnel, c'est-à-dire la marche plus rapide et plus sûre vers les plus hautes destinées de la civilisation¹. Ainsi, la Société des Nations a pour but de jouer, par rapport aux États, le même rôle que l'État a joué par rapport aux individus et aux groupes d'individus, qui ont précédé la formation de l'État. Par la Société des Nations, « l'empire du droit », pour nous servir de l'expression de M. Léon Bourgeois, s'étend sur tous les rapports et sur toute l'activité humaine.

C'est donc par la Société des Nations et par elle seule que serait fondé le Droit International Public. Travailler à l'amélioration de cette évolution, ce n'est point être un « rêveur », ni un « esprit candide² », c'est au contraire faire preuve d'un esprit juridique très averti, c'est devenir un facteur conscient du progrès, d'une évolution historique réelle et réaliste.

Nous avons esquissé brièvement la conception de la Société des Nations. En comparant cette conception à celle du Pacte, on s'aperçoit facilement que la création du Pacte n'est pas une Société des Nations. En effet, les règles du Pacte et en particulier sa règle fondamentale — l'unanimité des décisions — sont contraires à la loi du groupement ; le Pacte ne crée aucune souveraineté supérieure aux parties contractantes.

Si la création du Pacte n'est pas une Société des Nations

1. W. OSTWALD, *Les fondements énergétiques de la science de la Civilisation*, p. 30, 31, 76, 111, 94-97.

2. PILLET. *Que faut-il penser de l'établissement de la Soc. des N.* (Ed. Scientia) p. 3-4.

et si elle lui est contraire par ces principes fondamentaux, il est nuisible et antiscientifique de baptiser la créature du Pacte du nom de Société des Nations.

Les traits caractéristiques de la « League » des Nations qui prouvent d'une façon irréfutable qu'elle n'est pas la Société des Nations, nous permettront de connaître son véritable caractère.

Nous avons vu que le Pacte laisse subsister, pleine et entière la souveraineté extérieure des États qui ont donné naissance à la « League », c'est-à-dire la souveraineté des grandes puissances victorieuses ; selon l'énergique expression de M. Larnaude, « cette souveraineté reste intacte¹ ».

Cet État souverain reste auto-dépendant, c'est-à-dire dans sa conduite et dans son action, il ne reconnaît qu'une seule loi, la sienne propre.

Contractuelle à l'origine, la « League » reste contractuelle au cours de son existence, et M. Larnaude a eu parfaitement raison d'écrire, qu'« en un certain sens, dans la Société des Nations, sortie du Pacte, les États restent sous le régime d'un droit contractuel qui se perpétue et se renouvelle pour toutes les décisions à prendre. Chaque fois qu'il s'agit de prendre une décision, c'est, en quelque sorte, un nouveau contrat qui intervient, et, pour contracter il faut être d'accord². » L'excellente formule de M. Larnaude renferme cette réserve « en un certain sens ». Nous la croyons superflue, mais, par contre, une autre réserve, adoptée par ailleurs par l'éminent auteur, s'impose : la formule ne concerne plus particulièrement que les puissances faisant partie du Conseil et surtout ses membres de droit, c'est-à-dire les grandes puissances.

Le « moule du contrat » a, enfin, pour corrolaire la règle des décisions unanimes ; « règle essentiellement protec-

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 56.

2. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 7.

trice du droit des grandes puissances¹ », dit M. Larnaude. En réalité, il serait beaucoup plus exact de dire « règle essentiellement protectrice de la souveraineté des grandes puissances victorieuses ».

Ces traits saillants nous montrent clairement que la « League » sortie du Pacte est conçue sur un plan individualiste. En effet, comme l'a clairement démontré M. G. Morin², « l'armature de l'individualisme » est la suivante : « la souveraineté des individus, c'est-à-dire leur pleine indépendance (théorique A F) les uns à l'égard des autres ; l'autonomie des individus, leur auto-dépendance, c'est-à-dire leur dépendance vis-à-vis d'eux-mêmes.

A raison de ces deux principes, le contrat sera le mode unique de tous les rapports juridiques. En remplaçant le terme « individu » par le terme « État », ou plus exactement « grande puissance victorieuse », on reproduit de la façon la plus exacte l'ossature du Pacte.

Il faut même ajouter que la Société des Nations sortie du Pacte est la forme la plus pure et la plus idéale de l'individualisme juridique. Et cette pureté, on serait tenté de dire ce classicisme, sont réalisés grâce à deux causes :

1^o La règle de l'unanimité des décisions ;

2^o Le fait que les contrats conclus par les membres de la « League », contrairement aux contrats du droit privé interne, ne sont ni garantis, ni « surveillés » par l'intervention d'une souveraineté extérieure aux contractants et s'imposant à eux (l'État).

Mais la pureté classique de l'individualisme du Pacte constitue en même temps son impuissance, originelle, sa faiblesse organique. En effet, la règle de l'unanimité des décisions signifie d'avance la stagnation, la paralysie

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 63, 6.

2. G. MORIN, *op. cit.*, p. 12.

chronique de la « League ». D'autre part, l'absence d'une souveraineté qui étant au-dessus des membres de la « League » (nous parlons toujours des membres du Conseil), soumet les contrats à son contrôle, leur indique les limites juridiques que les contractants ne peuvent pas franchir, et garantit l'exécution des contrats, l'absence de cette souveraineté rend ces contrats irréels et imparfaits. La tare originaire du prétendu Droit International Public, l'absence de la sanction s'étend à la construction toute entière du Pacte.

Certains auteurs comparent la « création » du Pacte avec les « différents organismes du Droit Interne (public ou privé). Mais il est manifestement impossible de chercher des comparaisons sérieuses entre le règne contractuel du Pacte d'une part et le règne contractuel du Droit Privé Interne : le premier se développe librement, le contrat y est indépendant de toute souveraineté transcendente à la volonté des contractants ; le second, par contre, n'a pas une vie autonome, le contrat du Droit Interne se développe sous le contrôle et sous l'intervention de l'État, c'est-à-dire d'une souveraineté s'imposant aux contractants.

L'impossibilité de cette comparaison apparaît encore plus nettement dès qu'on se rend compte du rôle paralysant que joue dans le mécanisme du Pacte la règle de l'unanimité des décisions. M. Larnaudé reconnaît implicitement ce fait, en écrivant, à propos de la règle d'unanimité des décisions : « Y a-t-il une bonne ou une mauvaise règle ? Ne paralysera-t-elle pas souvent l'action de la Société ? C'est possible. Mais ce qui est hors de doute, c'est qu'elle démontre péremptoirement que les membres de la Société des nations restent investis de la plénitude de leur souveraineté.

« Et l'on peut même dire que, par cette règle, le Pacte reste même en deça de ce qui est pratiquée dans toute

société privée. Dans une Société, et dans les limites du pacte social, le conseil d'administration, les assemblées même les plus générales et les plus extraordinaires décident à la majorité.

Ici, la majorité reste impuissante ! C'est le statu quo qui l'emporte, *comme dans l'indivision du droit civil*¹. »

Cette dernière comparaison, cette assimilation du mécanisme du Pacte à la règle la plus lamentable et la plus archaïque du Code civil², (cette « propriété indivise » est mal vue du législateur lui-même)³ règle de stagnation et de l'inaction intervenant juste au moment où il faudrait concilier les intérêts en conflit. C'est un grave coup porté à l'édifice du Pacte. La comparaison de M. Larnaude mériterait cependant d'être poussée plus loin ; ce faisant, on découvrirait facilement que, dans les deux cas, l'unanimité est la conséquence du même principe, à savoir de la souveraineté absolue, souveraineté absolue du propriétaire dans un cas, souveraineté absolue de l'État dans l'autre. Des écrivains et des savants, de tendance souvent différentes, ont établi d'une façon péremptoire que le principe de souveraineté extérieure de l'État (son « indépendance » comme disent quelques-uns) exclue toute possibilité de construire un Droit Public International⁴. Dans ces conditions, comparer la « League » avec le Syndicat ou la Coopérative, c'est comparer un corps plein de vie à un corps

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 6-7.

2. PLANIOL, t. I, p. 806 et suiv.

3. G. MORIN, *op. cit.*, p. VIII, note. 1.

4. V. PILLET, *Rev. gén. du Dr. Int. Pub.*, 1898, p. 69, 71, 73, 75, 76. — HILL, *La Reconstruction de l'Europe*, p. 30, 35, 75, etc. — LEROY, *La Société des Nations*, p. 12, 55. — SCHUCKING, *Rev. gén. du Dr. Int. Pub.*, XV, p. 22. — LAPRADELLE, *Rev. gén. du Dr. Int. Pub.*, 1901, p. 337-339. — A. SCHWAN, *Les bases d'une paix durable*, p. 34, 35, 41, 50, 51, 94. — Ch. RICHET, *Les coupables*, p. 211. — L. BOURGEOIS, *Pour la Société des Nations*, p. 17-20. — A. THOMAS, dans sa préface au livre de Tchernow : *Les Nationalités et la Société des Nations*.

nanimé. Cette comparaison devient encore plus inadmissible si l'on estime qu'en dehors du groupement transcendant à chaque membre pris isolément (souveraineté qui existe même dans le syndicat, dont la vie est mutilée par le nombre contractuel du droit individualiste¹), les membres du syndicat ou de la coopérative sont liés par les liens organiques dont la solidité est renforcée par l'action même du syndicat, action qui accentue constamment les similitudes d'intérêt et la solidarité des membres du groupement. Rien de semblable n'existe dans la « League » dont les membres ne sont liés par aucun lien organique, par aucune similitude d'intérêts durables et profondément ancrée dans l'existence même de ses membres. Au contraire, le Pacte, au lieu d'insister sur le but commun du groupement, but qui devrait être organiquement lié aux intérêts vitaux de ses membres et qui devraient se sentir dans leurs relations de tous les jours, ne fait que souligner et garantir ce qui sépare les membres de la Société, ce qui constitue l'élément dissolvant, à savoir la souveraineté absolue de chaque État. Ce trait caractéristique du Pacte ne permet qu'une seule comparaison avec le Droit Interne — la « League » n'est comparable qu'à la coalition, c'est-à-dire un groupement temporaire, sans cohésion organique et profonde. Or, dans le langage politique, dans la terminologie du Droit Public, la coalition porte le nom de ligue, d'alliance. Ainsi, la « League » baptisée dans le texte de Société des Nations n'est qu'une Ligue, une Alliance. C'est donc Ligue des Nations et non pas Société des Nations qui devrait être le titre de la « chose » créée par le Pacte. Certains défenseurs du Pacte l'avouent. C'est ainsi que M. Larnaudé écrit : « Avec le mot *league*, le doute n'est pas possible. La

1. G. MORIN, *La Révolte des faits contre le Code*. — J. PAUL-BONCOUR, *Le Fédéralisme économique*.

ligue n'est jamais qu'un groupement à buts limités, formée pour atteindre certaines fins. Or, il n'est pas douteux que c'est ce dernier sens qui est celui dans lequel il faut prendre la Société des Nations ¹ ». Il est donc bien regrettable que les auteurs du texte français du Pacte aient choisi un terme, qui selon l'expression de M. Larnaude lui-même « peut induire en erreur ».

Jusqu'ici, nous avons recherché la nature juridique de la Ligue des Nations, sans prendre en considération ses rapports avec les États qui n'en font pas partie.

Or, lors de l'examen des dispositions du Pacte, concernant les rapports de la Ligue des Nations avec les États étrangers à la Ligue, nous avons constaté qu'il existe une très grande inégalité entre les États, membres de la Ligue et les États n'en faisant pas partie, nous avons constaté que la Ligue s'arroge le droit d'adresser des véritables injonctions à ces derniers et de contrôler leurs relations mutuelles. De même, après avoir indiqué les pouvoirs insignifiants et presque inexistants de l'Assemblée de la Ligue, d'une part, et des pouvoirs exorbitants du Conseil de la Ligue qui dans les cas essentiels a le droit de veto à l'égard de l'Assemblée, nous avons pu constater que le Pacte établit une inégalité même parmi les membres de la Ligue. L'analyse du Pacte nous a révélé qu'autant les auteurs du Pacte garantissent jalousement et minutieusement la souveraineté absolue des grandes puissances victorieuses (membres inamovibles du Conseil), autant le principe d'égalité est violé à l'égard des petits États faisant partie de la Ligue des Nations et surtout à l'égard des États étrangers à la Ligue. Si la souveraineté des grandes puissances de la Ligue est garantie, celle des

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 5. — D'ESTOURNELLES DE CONSTANT, *Que devient la Société des Nations ?* p. 16-17.

États étrangers au Pacte est nettement sacrifiée ; si celles-là assument certaines obligations qui laissent absolument intacte leur souveraineté, celles-ci sont tenues d'observer des règles à l'élaboration desquelles elles n'ont pas participé et à remplir les obligations qu'elles n'ont pas contractées (art. 16, 17).

Au sujet de ces particularités du Pacte, M. Larnaude écrit : « Ce qui prouve que ce (la Ligue A. F.) n'est pas une simple *association*, ni même une pure *alliance*, c'est que la grande règle du droit contractuel que le contrat ne produit pas d'effets à l'égard de ceux qui n'y ont pas pris part ne s'y applique pas. Les règles qui y sont établies, en particulier, pour prévenir la guerre, s'appliquent, en effet, même aux États qui ne font pas partie de la Société. Nous sommes donc loin, par conséquent, de la règle « *res inter alios acta, aliis nec nocere nec prodesse potest*¹ ».

Ce n'est pas un adversaire déterminé de la souveraineté des États, ce n'est pas un disciple ardent et convaincu des protagonistes de la Société des Nations, qui devrait s'étonner que les auteurs du Pacte transgressent les principes du droit contractuel. Partisan d'un régime international statutaire, archique et autoritaire, nous envisagions pour la Société des Nations un droit très large d'intervention. Mais, sous le régime d'une vraie Société des Nations, c'est-à-dire sous un régime juridique, cette intervention serait réglementée, soumise à la règle de droit et s'appliquerait à tous les États sans exception. Le droit d'intervention et la transgression de règles du régime contractuel seraient fort compréhensibles sous un régime et dans un système qui met les intérêts communs de l'humanité au-dessus des intérêts particuliers et particularistes, qui proclame et qui organise un droit égal pour tous, évalue

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 7-8.

tout en fonction des intérêts communs du genre humain. Mais ces manquements aux règles du régime contractuel, ce droit d'imposer sa volonté à autrui deviennent incompréhensibles sous un régime et dans un système qui est la plus haute expression de l'individualisme juridique et qui a pour base le principe de la souveraineté absolue des États.

Pour expliquer cette contradiction flagrante, M. Larnaude écrit : « C'est que la solidarité internationale, le but suprême d'éviter la guerre, font fléchir certains principes traditionnels dont l'application risquerait de mettre en échec toutes les dispositions du Pacte¹. » Pour mieux apprécier cette explication, rappelons la justification que M. Larnaude donne à la règle de l'unanimité des décisions. « C'est qu'il s'agit, écrit-il, des rapports entre États et que, dans les relations internationales, on n'est pas encore arrivé à ce stade supérieur où ils pourront être contraints à des actes, qui peuvent entraîner pour eux des conséquences graves, par une autre volonté que la leur. En un certain sens, dans la Société des Nations sortie du Pacte, les États restent sous le régime d'un droit contractuel qui se perpétue et se renouvelle pour toutes les décisions à prendre. Chaque fois qu'il s'agit de prendre une décision, c'est en quelque sorte un nouveau contrat qui intervient, et pour contracter, il faut être d'accord. Voilà ce qu'ont voulu les auteurs du Pacte du 28 juin. Et ils l'ont voulu, parce qu'il s'agira souvent... de prendre les décisions les plus graves, peut-être d'entrer en guerre. Par le Pacte de la Société des Nations... *les Etats qui en font partie ne veulent pas accepter d'être contraints à la guerre par une autre volonté que la leur*. Et voilà comment s'explique la règle de l'unanimité². » Si nous commentons ces paroles, nous remarquerons

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 8.

2. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 7.

tout d'abord que la formule soulignée par l'auteur lui-même n'est exacte que pour les États-Membres du Conseil, qui forment un groupe véritablement privilégié au sein de la Ligue. M. Larnaude reconnaît d'ailleurs implicitement la justesse de notre réserve, reconnaissant que la règle de l'unanimité est « essentiellement protectrice du droit des grandes puissances¹ ».

En outre, la guerre dont parle M. Larnaude est celle que vise l'article 16, qui définit la mise en application des sanctions contre un État en rupture de Pacte. Si la « solidarité internationale » devrait jouer, c'est dans cette hypothèse. Mais il y a plus ; l'action militaire proprement dite — excepté toutes les autres sanctions — boycottage, blocus, etc., décidées par la Ligue, sont obligatoires pour les États étrangers à la Ligue. Il s'agit pourtant d' « actes graves ». Comment justifier ce pouvoir d'imposer à des États étrangers à la Ligue des mesures qu'on ne veut pas imposer aux États-Membres du Conseil de la Ligue ? Aucune explication juridique n'est possible ; il semblerait que le principe de solidarité internationale devrait avoir force de loi dans les deux cas et surtout lorsqu'il s'agit des membres de la Société. Or, il faut chercher à la règle de l'unanimité une explication ailleurs que dans le pacifisme des États-Membres du Conseil. La véritable explication de cette règle nous est fournie par M. Larnaude lui-même, lorsqu'il écrit qu'elle « démontre péremptoirement que les membres de la Société des Nations restent investis de la plénitude de leur souveraineté² ». Eh bien ! un système ayant à sa base la souveraineté pleine et entière de l'État, un système particulariste, individualiste et nationaliste, radicalement incompatible avec une loi internationale

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 63.

2. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 6.

faisant de l'État un sujet de droit, un tel système ne peut pas invoquer le principe de solidarité internationale.

Pour expliquer les manquements au principe fondamental du régime contractuel — auto-dépendance des États — pour justifier le pouvoir vraiment dictatorial que le Pacte donne au Conseil de la Ligue par rapport aux États n'en faisant pas partie, M. Larnaude écrit enfin que « la solidarité internationale, le but suprême d'éviter la guerre qu'elle implique, font fléchir ici certains principes traditionnels, dont l'application risquerait de mettre en échec toutes les dispositions du Pacte. » Nous n'avons nullement l'intention de défendre les « principes traditionnels », loin de là, mais nous rappelons que le premier « principe traditionnel » qui, à lui tout seul, risque infailliblement de mettre en échec toutes les dispositions du Pacte, c'est le principe de souveraineté absolue de l'État, surtout des grandes puissances ; et ce qui met en échec, ce qui rend virtuellement inexistantes ou inopérantes les dispositions du Pacte, c'est la règle de l'unanimité des décisions du Conseil de la Ligue.

La justification apportée par l'éminent Doyen de la Faculté de Paris nous semble d'autant plus erronée que le Pacte n'établit point de critères objectifs pour déterminer l'intervention du Conseil dans les conflits où sont impliqués les États étrangers à la Ligue ; dans ce domaine, comme nous l'avons prouvé en analysant l'article 17 du Pacte, tout est laissé à la discrétion du Conseil, à sa libre appréciation.

Pour expliquer ces fléchissements des principes traditionnels à l'égard des États étrangers à la Ligue, M. Larnaude écrit encore : « Le droit international n'est pas aussi rigide que le droit interne privé ou même public. Il n'est pas aussi cristallisé. Il se développe plus librement. Or, des situations nouvelles sont nées de l'abominable

guerre, telle que l'a déchaînée et menée l'Allemagne. A des situations nouvelles, il faut des formations juridiques nouvelles. Et ces formations nouvelles ne sont pas une violation du droit¹. »

In abstracto, il n'y a qu'à applaudir à ces lignes fort judicieuses. Mais elles ne justifient nullement les dispositions des articles 16 et 17 du Pacte, dont nous nous préoccu-pons. Dans ces dispositions, nous ne trouvons aucune justification juridique compatible avec le système individualiste de la souveraineté absolue des États. Telle qu'elle est exposée, dans le Pacte, c'est-à-dire non réglementée, sans garantie aucune pour les États objet de l'intervention, inconditionnée et illimitée, l'intervention est contraire non seulement aux principes traditionnels, mais à tout principe juridique. Ce n'est point objet de droit. C'est dans les articles 16 et 17 plus qu'ailleurs qu'apparaît « le caractère plus politique que juridique de la Société des Nations », selon la propre formule de M. Larnaude.

Un autre savant, M. G. Scelle, nous donne indirectement raison, lorsqu'il tâche d'expliquer le pouvoir dictatorial du Conseil dans ce qu'il appelle « les pouvoirs de l'Entente » par sa théorie du gouvernement de fait des Nations². Il nous est impossible de procéder ici à l'examen critique de cette théorie — toute politique, — il nous suffira d'indiquer que son auteur lui-même sent sa faiblesse juridique, car il écrit : « Cette solution de circonstance ne serait ni durable, ni juridique. Elle répond à un certain état des choses et devra se modifier avec lui.

« Le Gouvernement de l'Entente doit être considéré comme un gouvernement de fait. Or, un gouvernement de fait est par définition transitoire, il lui fait tôt ou tard

1. F. LARNAUDE, *op. cit.*, p. 8.

2. V. G. SCELLE, *Le Pacte...*, p. 125-139. — G. SCELLE, *La morale des traités de paix*, pp. 206-210.

légitimer ses titres et se transformer en gouvernement régulier, sous peine de perdre sa force et son autorité¹. » Or, le Pacte ne contient aucune légitimation de ses titres ; une telle légitimation est d'ailleurs impossible, dans le cadre d'un système basé sur le principe individualiste de la souveraineté des États et méconnaissant jusqu'à l'ombre de la « catégorie de l'international ». Et à l'instar de M. Larnaude, M. G. Scelle est obligé, lui aussi, de reconnaître la nature plutôt politique que juridique du Pacte et de sa création. « La Société des Nations, écrit M. Scelle, n'est pas et ne sera pas de sitôt un organisme analogue à celui d'un État ou d'une Fédération, dans laquelle les situations juridiques et l'intégrité des citoyens ou des États-Membres trouvant, par la longue habitude d'une vie commune, par le jeu compliqué de rouages gouvernementaux et administratifs éprouvés, une garantie sûre et comme automatique. » Et l'auteur conclut que la création du Pacte est « une Ligue, une Alliance² », dont « l'efficacité repose toute entière sur l'initiative et l'influence mondiale du Conseil, c'est-à-dire sur l'autorité de fait. »

A propos des articles 16 et 17 du Pacte, à propos de ces « manquements à la grande règle du droit contractuel », à propos de ces « caractères spéciaux (du Pacte), qui dépassent singulièrement le droit contractuel proprement dit » (F. Larnaude), il nous reste à signaler que non seulement il est impossible d'y voir « des formations juridiques nouvelles », (nous avons vu que leurs défenseurs ne peuvent point les justifier juridiquement), mais ils ne constituent même pas un fait nouveau ». En effet, en 1901, un auteur italien, le professeur E. Catellani, après avoir constaté ces faits, après tant d'autres auteurs, leur donne une expli-

1. G. SCELLE, *Le Pacte...*, p. 139.

2. G. SCELLE, *Le Pacte*, p. 294-295.

cation et une justification très curieuse qu'on ferait bien de méditer aujourd'hui. « L'intervention, réglementée seulement au point de vue de la forme, a reçu au siècle dernier des applications de plus en plus fréquentes. A la fin, elle s'est produite comme à l'état permanent dans la vie internationale. Et, bien loin de servir à la protection du droit commun, elle n'a été employée que pour défendre les intérêts politiques ou économiques des grandes puissances. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement. Du moment qu'on admettait l'idée de communauté comme le principe dirigeant de la coexistence des États, sans donner en même temps à la Société internationale une organisation fédérative, on se trouvait, en effet, sans une autorité suprême et désintéressée qui fût capable de modérer les différents intérêts particuliers et de défendre l'indépendance de chacun par l'obligation où l'on serait de recourir à son jugement¹. La représentation et la protection de la société internationale ont été, en définitive, usurpés par le comité restreint des grandes puissances qui ne sont, en fait, qu'une partie de cette société et dont les intérêts sont distincts de ceux des autres États et de la Société internationale toute entière. Au lieu d'un gouvernement fédératif équitable du monde, on était ainsi en présence d'une véritable autocratie exercée par les grands États européens à leur profit² sur toutes les autres nations. Dans une société organisée de la sorte, l'intervention ne pouvait évidemment constituer une fonction juridique ; elle devait être nécessairement un fait politique, c'est-à-dire un instrument de domination du plus fort sur le plus faible. Et, dès lors, on aboutira dans un avenir prochain, non pas au triomphe

1. A notre avis, M. Catellani apporte une objection très juste à la théorie de M. Pillet, dite du *moindre sacrifice*.

2. Voir dans ce sens l'article de M. LAPRADELLE, *La question chinoise*, *Rev. gén. du Dr. Int. Pub.*, 1901, et de M. PILLET, *La guerre du Transvaal*, *ibidem*.

de la justice dans la permanence de la paix internationale, mais à la formation d'un droit international spécial, qui, assurant toujours aux forts la domination sur les faibles, imposera la paix à une Société des États dans laquelle on aura détruit toute initiative spontanée des autonomies particulières : on reviendra en quelque sorte à la situation créée jadis par la *pax romana*. Ce résultat constituera un véritable recul, même par rapport au système des alliances et à celui de l'équilibre politique. En effet, les groupements des sociétés politiques se réduira à un nombre toujours plus petit d'États très puissants dont les impérialismes entraîneront par la force le reste du monde dans l'orbite de leurs seuls intérêts¹. »

Laissant pour le moment de côté les prévisions historiques du professeur Catellani, en nous attachant uniquement à sa caractéristique du « droit positif » ou, pour mieux dire de la politique internationale des États, nous devons ajouter que la caractéristique et l'interprétation de l'auteur italien doit être généralisée et appliquée, non seulement à l'intervention, mais à l'ensemble des rapports intérêtatiques d'avant-guerre ; car, à cause du principe de souveraineté absolue des États l'ensemble des rapports intérêtatiques évoluait dans une sphère antijuridique ou en tout cas ajuridique. Cette théorie réaliste a été très bien formulée par M. Deslandres : « Cette idée et cette espérance du règne du droit dans le domaine politique, écrivait le professeur Deslandres, ne sont qu'une erreur et une illusion, pour cette raison que les grands pouvoirs de l'État, au-dessus desquels il n'y a rien, sont en dehors de la sphère du droit. Ces pouvoirs non soumis au droit, en définitive, sont moins des sujets de droit, des personnalités juridiques, que des forces souveraines que rien ne saurait

1. E. CATELLANI, *Rev. gén. Dr. Int. Pub.*, année 1901, p. 407-408.

entraver, si ce n'est la résistance qu'ils peuvent s'opposer les uns aux autres... D'où il résulte que le problème politique est un problème mécanique et non juridique¹. » A l'appui de sa thèse, M. Deslandres pouvait invoquer l'opinion de M. Pillet, qui écrivait dans son travail sur *Les Droits fondamentaux des Etats* : « Quelque sens qu'on donne donc au droit d'indépendance²... le résultat est le même, il est incompatible avec le droit des gens et toute doctrine qui se laisse aller à la faute de l'invoquer dans l'appréciation des rapports des peuples entre eux contient en puissance la négation complète du Droit International³. » En restant fidèle aux principes traditionnels du Droit International, en conservant la souveraineté absolue des États, l'âme de ce quasi-Droit, le Pacte, reste tout entier « en dehors de la sphère du droit » et non seulement la Ligue des Nations n'est pas une « formation juridique nouvelle », mais elle est loin d'être une véritable formation juridique en général. Et M. Larnaude (comme d'ailleurs M. Scelle), n'avoue-t-il pas cette faiblesse organique de la Ligue issue du Pacte, lorsqu'il écrit : « La Société des Nations n'est pas autre chose qu'une nouvelle forme de vie politique internationale. *Le droit n'en est sans doute pas absent*. Mais il y prend un aspect bien nouveau et peu en harmonie avec les caractères qu'il revêt d'ordinaire. » En reconnaissant le caractère a-juridique ou en tout cas faiblement juridique de la Ligue, M. Larnaude insiste à plusieurs reprises sur le caractère original de la Ligue, qui serait « une formation d'un type absolument nouveau ».

En est-il ainsi ? L'histoire ne connaît-elle pas des « formations politiques » auxquelles ressemblerait la Ligue issue du Pacte ?

1. M. DESLANDRES, *Rev. du Dr. Public*, 1900, p. 459.

2. Remarquons que M. Pillet emploie le terme « l'indépendance », comme synonyme de la souveraineté. Ceci ressort des pages 74-75 de l'étude.

3. A. PILLET, *Rev. gén. Dr. Int. Pub.*, 1898, p. 79, 74-75.

A cette question, on ne peut répondre que par l'affirmative. La Ligue des Nations créée par le Pacte n'est pas une formation d'un type absolument nouveau, car elle ressemble à la Sainte-Alliance, issue du Congrès de Vienne. Un rapprochement très rapide permet d'apercevoir facilement l'analogie profonde et réelle qui existe entre la Ligue des Nations et la Sainte-Alliance.

A propos de l'origine et de la signification de la Sainte-Alliance, Albert Sorel et Funck-Brentano écrivent : « Les souverains et les hommes d'État qui signèrent les traités de Vienne avaient conçu la plus haute idée de leur ouvrage ; l'accord qui s'était établi entre eux, la solennité de leurs délibérations, la grandeur de l'objet qu'ils avaient en vue et qu'il croyaient avoir atteint, les conduisirent à chercher dans les moyens qu'ils avaient employés pour établir la paix un moyen de la maintenir. Ils songèrent à faire des congrès une institution européenne, destinée à prévenir et à régler tous les différends entre les États et les nations. Ils tracèrent, en même temps, dans le pacte de la Sainte-Alliance, les principes politiques qu'ils se proposaient de suivre en commun et qui devaient être le point de départ de leurs délibérations... Le traité de la Sainte-Alliance n'était qu'une déclaration de principes abstraits; tous les États pouvaient y adhérer¹. »

Pour caractériser la Sainte-Alliance, MM. Lavisce et Rambaud écrivent : « C'est le premier essai qui eût été tenté de donner à l'Europe une charte, au moins territoriale, de déterminer l'état des possessions de chacun, et de fonder sur la reconnaissance solennelle qui en était faite, sur la garantie qui y était donnée par la signature des huit principales puissances européennes, sur l'impossibilité de

1. TH. FUNCK-BRENTANO et ALBERT SOREL, *Précis de Droit des Gens*, p. 464. — D. J. HILL, *La reconstruction de l'Europe*, p. 19.

rompre ce pacte pour se placer hors du droit public, sur la possibilité au contraire de le modifier du consentement de ceux qui l'avaient sanctionné, bref, de fonder sur un contrat collectif la paix générale. C'était un fait nouveau¹. » Il est intéressant de mentionner le but que se posait la Sainte-Alliance, préciser les principes qu'elle s'engageait à défendre : C'étaient « la restauration de l'ordre moral », « la régénération du système politique de l'Europe », « l'établissement d'une paix durable, fondée sur une juste redistribution des forces politiques. » Comme le Pacte de la Ligue des Nations, la Sainte-Alliance se proclamait garante de l'intégrité territoriale, en annonçant que « désormais les nations respecteront leur mutuelle indépendance ; dorénavant, il ne pourra plus s'ériger d'édifices politiques sur les ruines d'États précédemment indépendants, le but de la guerre et de la paix est d'assurer les droits, la liberté et l'indépendance de toutes les nations². » « Le droit public européen » n'était pour la Sainte-Alliance que la consécration des principes légitimistes. « Les souverains ont déclaré, lisons-nous dans une circulaire, datée de Laybach, le 12 mai 1821, qu'en respectant les droits et l'indépendance de tout pouvoir légitime, ils regardaient comme légalement nulle et désavouée par les principes qui constituent le droit public de l'Europe, toute prétendue réforme opérée par la révolte ou par la force ouverte. » Pour la sauvegarde de ce « droit public européen », pour la défense du principe légitimiste, les membres de la Sainte-Alliance se promettaient main-forte et s'arrogeaient le droit d'intervention.

En analysant de plus près le Pacte de la Sainte-Alliance, on pourrait facilement y trouver des éléments contractuels ainsi que des éléments qui sortent des cadres du régime

1. LAVISSE et RAMBAUD, *Histoire Générale*, t. X, p. 57.

2. V. sur ce point A. PILLET, *Le Traité de Paix*, p. 43.

contractuel ; on y trouve même la dérogation à la règle « *res inter alios acta aliis nec nocere nec prodesse potest* ». Et les promoteurs du pacte de la Sainte Alliance font eux aussi « fléchir certains principes traditionnels » au nom de la solidarité internationale, au nom du « droit public européen ». Il y a même mieux : le Pacte de la Sainte-Alliance aussi bien que le Pacte de la Ligue des Nations sont l'œuvre de la Pentarchie qui cherchent à s'y perpétuer.

On peut donc, sans hésitation aucune, conclure qu'au point de vue de sa nature juridique et de ses caractères généraux, la Ligue des Nations n'a rien d' « absolument nouveau ». Comme la Sainte-Alliance, c'est tout simplement une Ligue oligarchique qui cherche à maintenir et à consolider une paix déterminée, une situation internationale et un statut territorial sortis d'un simple jeu de forces.

A la question de M. Larnaude : « la Société des Nations (sortie du Pacte A. F.) n'est-elle pas une nouveauté tout à fait extraordinaire ? », nous sommes donc autorisés à répondre par le « non » le plus catégorique. L'analogie que nous avons tracée s'impose avec tant d'évidence qu'un des défenseurs du Pacte, M. G. Scelle se voit obligé de faire lui-même cette comparaison, mais insistant sur les tendances de la Ligue, il la baptise du nom de Sainte-Alliance Démocratique¹. Mais, on ne saurait faire aux défenseurs du Pacte même cette concession. En effet, peut-on voir une Alliance *Démocratique* dans la Ligue qui compte parmi ses fondateurs un État aussi peu démocratique que le Japon et qui « conditionne » pour les démocraties l'accès de la Ligue. En outre, tant que le principe de souveraineté de l'État reste un principe universel, et tant que, par une sorte de « survivance historique » les

1. G. SCELLE, *La Morale des traités*, p. 218-225 ; *Le Pacte*, p. 123-151.

rapports internationaux, « la guerre et la paix » et toute la politique étrangère même des pays démocratiques se meuvent comme dans les monarchies en dehors de la démocratie, au point de vue du droit international, au point de vue des rapports interétatiques les démocraties modernes (sauf les États-Unis peut-être) ne se distinguent nullement des monarchies¹. D'ailleurs, M. Scelle nous fournit contre lui-même un argument décisif, en écrivant : « En matière diplomatique, ce droit (« le droit pour les peuples de contrôler leurs Gouvernants ») de contrôle est à peine organisé, il reste insuffisant et pour ainsi dire nul dans presque tous les pays, sauf aux États-Unis². En même temps, nous avons vu que par sa constitution la Ligue est anti-démocratique.

Nous pouvons conclure notre brève étude sur la nature juridique de la Ligue des Nations en disant que la Ligue issue du Pacte ne représente rien de nouveau et ne change rien aux principes traditionnels du Droit International Public. Cette Ligue, non seulement n'est pas la réalisation de l'idée de la Société des Nations, mais elle se situe au contraire aux antipodes de cette Société. Cette conclusion ne peut nullement être infirmée par le fait que le Pacte proclame certains principes nouveaux et introduit certaines dispositions contraires à l'ancien Droit International, tels la théorie du mandat colonial, le principe de la publicité des traités, le système original de solution pacifique des conflits, car toutes ces innovations sont réduites à rien, du fait qu'à la base de la Ligue subsistent le principe de la souveraineté absolue des États et son corrolaire : la règle de l'unanimité des décisions, principes absolument incompatibles avec une construction juridique. La Ligue des

1. A. PILLET, *Le Traité*, p. 26.

2. G. SCELLE, *La Morale des Traités*, p. 259. — D. HILL, *La reconstruction de l'Europe*, p. 12, 16-17, 24, 30, 34, 75, 116, 154. — M. LEROY, *La Société des Nations*, p. 46-47.

Nations issue du Pacte, non seulement n'ouvre aucune ère nouvelle dans les rapports internationaux (l'influence historique de la victoire de l'Entente, les modifications apportées à l'équilibre des puissances mises à part) mais il ne fait progresser en rien le Droit International Public. Avec la Ligue, comme jadis sans elle, l'anarchie internationale continue, les risques de guerre persistent et la paix mondiale est aussi fragile qu'avant 1914 ; pour des raisons politiques que nous ne pouvons pas examiner ici, les dangers de guerre sont même plus nombreux et la paix plus aléatoire que jamais.

Les défenseurs du Pacte sont eux-mêmes obligés de reconnaître que les auteurs du Pacte n'ont pas tenu leur promesse et que l'idée Wilsonienne, l'idée de la Société des Nations n'a pas été réalisée. N'est-ce pas cet aveu-là que fait M. Scelle lorsqu'il écrit, qu'il faut « compter encore sur la bonne foi des États pour l'accomplissement des obligations conventionnelles que le Pacte met à leur charge¹ » ?

Des manifestations éclatantes de cette « bonne foi » des États, dans un passé encore très rapproché², nous commandent la méfiance et le scepticisme, à une époque où toutes les anciennes conceptions individualistes et particularistes restent debout et où les rivalités économiques et les conflits impérialistes ne sont que fortifiés.

Quelle est la raison de cette faillite ? Voilà la question angoissante qui se pose et qui se pose d'autant plus que la réponse qui vient d'elle-même ne fait que confirmer nos conclusions négatives et assombrit singulièrement l'avenir immédiat.

1. SCELLE, *Le Pacte*, p. 291.

2. Voir A. DEBIDOUR, *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. I, p. 196-198. — E. LAVISSE, *op. cit.*, p. 118. — A. PILLET, *Rev. gén. Dr. Int. Public*, année 1901, p. 17-18 ; année 1898, p. 78. — LAPRADELLE, *Rev. gén. Dr. Int. Pub.*, 1901, p. 278, 283, 286. — L. BOURGEOIS, *Pour la Société des Nations*, pp. 11-15 ; 103, 154, 198, 201-2.

CHAPITRE III

Les causes juridico-psychologiques de la faillite de l'idée de la Société des Nations

La tâche qui incombait à la Conférence de la Paix et aux auteurs du Pacte. — L'impossibilité de faire un compromis.

L'absence du consensus chez les "quatre". — La divergence des buts et des conceptions de Wilson, de G. Clémenceau et de Lloyd George.

La faillite de l'idée de la Société des Nations.

En recherchant les causes de la faillite du projet d'une Société des Nations, nous nous bornerons à l'indication des seules causes qui rentrent dans les cadres de notre étude strictement juridique.

Au moment où la Conférence de la Paix a commencé ses travaux, elle avait à accomplir une tâche et à réaliser des espérances qui ont été très justement exposées par M. Calonder, ancien président de la Confédération Helvétique. Dans un discours prononcé au Conseil National, M. Calonder disait : « La détresse de l'heure présente a fait renaître l'idée de la Société des Nations... Cette idée, jadis abandonnée aux pacifistes et aux théoriciens, souvent raillés et traités d'utopistes, a maintenant pénétré dans les sphères de la diplomatie et de la politique... Un idéal élevé, capable d'émouvoir les masses, est rentré dans le domaine de la politique pratique. L'humanité en sera-t-

elle émue, assez profondément pour que tout ce qui lui résiste soit écarté ? C'est là la question : car cette grande idée ne pourra se traduire en un acte salulaire que si elle progresse irrésistiblement, si la conviction de la nécessité de donner à la politique internationale une nouvelle orientation pénètre profondément et partout dans les consciences des peuples. Le moment viendra, tôt ou tard, de décider si l'on veut permettre à l'Europe de se relever de ses ruines et de reprendre sa marche vers le progrès social, ou la laisser livrée à jamais à des convulsions mortelles¹. »

Voilà le problème devant lequel se trouvait la Conférence de la Paix, il s'agissait de savoir si l'on donnerait aux rapports internationaux une base juridique, si l'on étendrait sur eux « l'empire du droit » ou si l'on permettrait la continuation d'un état de choses où, selon la formule de Ihering, « la force bannie des humbles régions de la vie privée s'est réfugiée sur les sommets où s'agite l'histoire du monde² » ? Et ce sera le mérite historique de M. Wilson d'avoir posé ce problème devant la diplomatie internationale en lui proposant comme but d'action pratique la réalisation d'un programme de justice, but à la fois réaliste et idéaliste, réaliste par les moyens choisis et par la prise en considération des besoins et des conditions réels de la vie internationale, idéaliste par ses aspirations.

Nous connaissons déjà les traits généraux de la Société des Nations, rappelons que dans l'esprit de M. Wilson c'était là une conception purement et essentiellement juridique, égalitaire, archique et coercitive. Devant être une garantie de paix, la Société des Nations devait garantir non pas n'importe quelle paix, mais la paix juridique, la fameuse « paix sans victoire ». Appelée à prévenir les

1. Cité par M. E. MILHAUD, *Plus jamais*, p. 166.

2. IHERING, *Esprit du droit romain*, t. I, p. 109.

conflits armés, la Société des Nations devait, selon la conception Wilsonienne écarter toutes les causes de conflits. Dans ce but, tous les rapports internationaux aussi bien les rapports politiques que les rapports économiques devaient subir un remaniement profond, devaient recevoir une base nouvelle diamétralement opposée au caractère particulariste et individualiste qui a prévalu jusqu'ici. M. Wilson se rendait bien compte que ce système nouveau, rompant avec tous les principes traditionnels, tels que l'équilibre des puissances, le système des alliances, la souveraineté absolue des États, etc., nécessitait un changement radical d'orientation et se heurterait à une opposition tenace des traditionalistes d'une part et de certains groupements intéressés de l'autre. A l'esprit nationaliste et particulariste, il s'agissait d'opposer l'esprit international, à la « politique », il s'agissait de substituer le droit. Ceci supposait la renonciation à la « méthode des trocs et des marchandages particuliers », « méthode du Congrès de Vienne », de ce « passé mort et révolu » où le but suprême c'était « l'agrandissement national », les « arrangements entre les États particuliers » (247), basés « sur les ententes égoïstes » (201). Plus de paix « faite de pièces et de morceaux » (247), mais une paix générale, mettant en pratique et appliquant aux cas particuliers les principes juridiques nouveaux, ayant en vue « non un peuple unique, mais toute l'humanité » (287). La paix compatible avec la Société des Nations, devait être inspirée par la « justice impartiale dans chaque article des conventions quels que soient ceux dont l'intérêt pourrait souffrir » (307).

Cette paix nécessiterait une disposition d'esprit nouvelle, une nouvelle psychologie internationale, une nouvelle atmosphère (383).

Se rendant bien compte de l'abîme immense qui séparait la conception de partisans de la Société des Nations de

celle de l'ancienne diplomatie, M. Wilson comprenait et soulignait qu'aucun compromis entre les deux conceptions n'était possible.

A plusieurs reprises, M. Wilson a insisté sur l'impossibilité d'un compromis entre les deux conceptions si radicalement opposées, qu'elles s'excluent mutuellement. « Le Passé et le Présent, disait-il sur la tombe de Washington, sont aux prises dans un corps à corps mortel. Il ne peut y avoir qu'une solution. Il ne faut pas de compromis. Aucune conclusion indécise ne serait supportable, *on ne la conçoit même pas* » (283). De même, dans son discours énonçant les cinq principes de paix, M. Wilson disait : « Les problèmes posés par cette guerre, il faut les trancher, non point par des arrangements, des compromis, des accommodements d'intérêts, mais définitivement et... sans équivoque » (306). « Il est d'une importance capitale, continuait-il dans le même discours du 27 septembre 1918, que nous soyons aussi explicitement convenus qu'aucune paix ne sera obtenue par un compromis quelconque, en transigeant avec les principes, que nous avons proclamés. Aucun doute ne doit subsister à cet égard... Si c'est bien, en toute vérité, comme je le crois, le but commun des Gouvernements associés contre l'Allemagne et des nations qu'ils régissent, de réaliser une paix sûre et durable, il sera nécessaire que tous ceux qui s'assiéront à la table de la paix soient disposés, de tout cœur, à payer le prix, le seul prix qui nous assurera cette paix, disposés aussi de tout cœur à créer, non sans une sorte de courage viril, l'unique instrument qui puisse nous garantir que les clauses de cette paix seront respectées et observées.

Or, ce prix, c'est la justice impartiale dans chaque article des conventions, quels que soient ceux dont l'intérêt pourrait en souffrir » (307).

Enfin, dans son discours prononcé à la séance prélimi-

naire de la Conférence de la Paix, M. Wilson reprend cette idée de l'impossibilité du compromis. « Aussi, ne nous permettrons-nous pas, disait-il, de renoncer à un seul article de ce programme, qui constitue nos instructions. Nous ne pourrions nous prêter à aucun compromis quand il s'agit... de supprimer ce qui a précisément causé cette guerre. Les causes de cette guerre, c'est le pouvoir arbitraire des coteries étroites des chefs civils et militaires ; c'est la politique agressive des grandes puissances prêtes à fondre sur les petites ; c'est la contrainte exercée par les armes sur des populations récalcitrantes pour les maintenir groupés contre leur gré en des vastes empires ; c'est la domination tyrannique de quelques individualités disposant des peuples suivant leur caprice, comme on use des pions sur un échiquier. Si vous ne délivrez pas le monde de ces tyrannies, nous n'établirez pas une paix solide » (413).

Le compromis n'étant point possible, ni moralement, ni pratiquement, la Société des Nations, ainsi que la paix compatible avec elle ne pouvaient être réalisées qu'à condition que les grandes puissances victorieuses sacrifient tout à la même tendance et qu'elles soient d'accord sur les principes fondamentaux.

Avec la netteté admirable qui le caractérise, M. Wilson a posé les dilemmes sur lesquels cette unité d'esprit était nécessaire. Voici ces dilemmes : « Souffrira-t-on que la puissance militaire d'une nation quelconque ou d'un groupe de nations règle le sort des peuples sur lesquels elle n'a d'autre droit que celui de la force ?

Les nations puissantes seront-elles laissées libres de lésér les nations faibles, de les faire servir à leurs propres desseins, à leurs propres intérêts ?

Les peuples seront-ils gouvernés et régis, même quand il

s'agit de politique intérieure, par une autorité arbitraire et irresponsable ?

Y aura-t-il une même règle fixant le droit et les libertés de tous les peuples, de toutes les nations, ou bien les plus forts auront-ils le pouvoir d'agir à leur guise et les faibles souffriront-ils sans recours ?

La défense du droit sera-t-elle abandonnée au hasard, au jeu des alliances fortuites ou bien y aura-t-il une entente commune pour imposer le respect des droits communs ? » (305).

La Conférence de la Paix et, avant tout, le Conseil des Cinq et ensuite le Conseil des Quatre avaient-ils manifesté une unité de vue, une unité de principes fondamentaux, ou non ? Voilà la question dont l'importance ne peut échapper à personne.

L'histoire de la Conférence n'est pas encore faite, mais il y a déjà bien des témoignages qui nous permettent d'apporter une réponse à la question que nous nous sommes posée.

Déjà, à la Conférence elle-même, M. Wilson a marqué certaines divergences. En interprétant le projet du Pacte, le grand *juriste* américain disait : « S'il s'est présenté des problèmes au sujet desquels des *divergences* d'opinions individuelles se manifestaient, lorsqu'il s'agissait *des méthodes*, on a vu clairement, pendant toute la durée de ces discussions, qu'il n'existait en somme aucune différence marquée lorsqu'il s'agissait de *l'objet* à atteindre » (450).

Déjà, cet aveu de M. Wilson est grave, car, dans certaines questions la méthode est tout, et tel semble être le rôle de la méthode dans la question d'élaboration de la paix et surtout dans le problème des garanties de paix. Le premier aveu de M. Wilson était donc déjà à lui seul très inquiétant ; mais le Président des États-Unis a aggravé

ces confidences dès son retour en Amérique. En effet, dans un discours, prononcé le 24 février 1919, à Boston, M. Wilson a dit : « J'ai éprouvé à cette Conférence d'excellentes impressions, malgré le nombre des jugements différents qui s'y exprimaient et *certaines divergences sur le but à poursuivre* » (458-9). Nous voyons donc que, dans l'espace de dix jours, le Président des États-Unis s'est aperçu que la divergence des vues des divers Gouvernements porte non seulement sur « les méthodes », mais aussi sur « le but », c'est-à-dire sur « l'objet à atteindre ». C'est que sans doute M. Wilson s'est aperçu que derrière la différence des méthodes se cache la divergence des buts.

On pourrait se demander pourquoi M. Wilson gardait toujours sa confiance ? La réponse est facile à trouver : La divergence de vues provenait des différences des conceptions individuelles et personnelles. Or, M. Wilson croyait que, tout en répugnant à certaines solutions et à certaines conceptions, les membres de la Conférence devraient faire taire les habitudes d'esprit et les préférences personnelles et agir non pas en qualité de représentants de partis ou de groupes étroits, mais en tant qu'exécuteurs « du mandat de l'humanité. » M. Wilson gardait une espérance, car il croyait que la « conscience universelle » prendrait, en fin de compte, le dessus et que tout se plierait devant la sympathie des « masses silencieuses » pour l'ordre international nouveau. « Ces hommes, qui sont réunis à Paris, disait M. Wilson, dès son retour à Boston, ont... conscience qu'ils ne sont pas les maîtres de leur peuple, mais qu'ils sont les serviteurs de leur peuple ; ils savent que ces peuples ont conçu un nouveau dessein et entendent désormais utiliser leurs gouvernants pour le réaliser ; ils savent que personne n'oserait revenir de la Conférence pour rendre compte d'un résultat inférieur aux espoirs de l'humanité » (459). Telle est la raison de l'espoir de

M. Wilson que les divergences sur les buts seront vaincus.

Cependant, cette divergence hantait l'esprit de M. Wilson et y revenant dans son discours du 4 mars 1919, à la veille de son second départ pour l'Europe, le Président des États-Unis a enfin apporté certaines précisions ayant trait à la divergence des buts des divers membres de la Conférence. « La vision de ce qui est nécessaire pour entreprendre les grandes réformes a rarement été accordée à ceux qui dominent les nations. Cette vision tire son origine des besoins, des aspirations, des revendications de ces grandes masses populaires éprises de liberté. Et la seule explication que je puisse trouver à quelques-unes des critiques qui ont été soulevées à propos de cette grande tâche, c'est que les hommes qui articulent ces critiques n'ont jamais, j'imagine, vraiment senti battre le grand cœur de l'humanité. Et je suis stupéfait — je ne suis pas alarmé, mais je suis surpris — qu'il y ait dans certaines sphères une telle ignorance de la situation mondiale. Ces messieurs ne se rendent pas compte de ce qu'il y a dans l'esprit des hommes actuellement... Je ne sais pas où ils ont été renfermés, je ne sais pas quelles influences ont pu les aveugler, mais je sais qu'ils se sont trouvés en dehors des grands courants d'idées de l'humanité... Les Gouvernements (européens) n'ont jamais été capables de défendre (les « populations européennes) contre l'intrigue ou contre l'agression et... dans aucun cabinet moderne il n'y a ni force de prévision, ni claivoyance... Les nations se tiennent dans l'isolement ou bien formant des petits groupes jaloux les uns des autres, nourrissent des préventions injustes et augmentent les dangers de guerre, au lieu de s'entendre et de prendre des mesures pour les prévenir ». Et à ces Gouvernements, Wilson rappelle que « les nations ne sont pas créées pour procurer des honneurs à leurs dirigeants, grâce à la réussite de certaines manœuvres politiques et qu'aucune nation

ne possède le droit de mettre en balance ses intérêts spéciaux et d'autre part les intérêts et le bien-être de l'humanité » (476-479).

De ces fragments du discours que M. Wilson a prononcé la veille de son second départ pour l'Europe, ressort clairement la divergence des vues profonde et radicale entre lui et les autres Gouvernements associés. Malgré les particularités de certaines formules de M. Wilson¹, malgré leur accent moral et mystique, on peut toujours y découvrir des idées juridiques précises. Si l'on compare certains passages du discours de M. Wilson, que nous venons de citer avec toute la conception Wilsonienne de la paix et de la tâche de la Conférence de la paix, il apparaît clairement que le Président des États-Unis s'est aperçu qu'un véritable abîme le sépare de ses contradicteurs de la Conférence, abîme dont il a été « stupéfait ». Chez les hommes d'État européens, M. Wilson a remarqué de l'attachement à des conceptions qui pour lui « étaient un passé mort et révolu », les vieilles conceptions individualistes et particularistes, c'est-à-dire diamétralement opposées aux siennes propres et aux principes en dehors desquels ni la « paix juridique », ni la Société des Nations sont non seulement irréalisables, mais même unimaginables. Si c'était une réalité, ce fait constituait un danger mortel pour l'œuvre tout entière de la Conférence de la Paix.

Mais M. Wilson se serait-il trompé ? Nullement, car

1. A propos du langage de M. Wilson, M. Daniel Halévy écrit : « C'est la phraséologie qui étonne : elle est pompeuse, elle est mystique, elle diffère étrangement du langage ordinaire des chancelleries. Mais, en effet, le président Wilson n'est pas un diplomate, c'est le chef d'un État populaire, élu par les foules ; et quand il répond aux Gouvernements d'Europe, il rédige sa réponse de telle sorte qu'imprimée dans les journaux d'Amérique, elle puisse y être comprise et utile. Le président Wilson est toujours un publiciste en même temps qu'un chef, il ne cesse jamais de parler aux masses pour lesquelles il décide. » (D. HALÉVY, *Le Président Wilson*, p. 167.)

certains faits et certains témoignages d'hommes venant des camps les plus divers prouvent que le divorce entre M. Wilson et ses collègues « du Conseil des Quatre » a été total.

Malgré l'opposition profonde qui existe entre les points de vue de M. Keynès¹ et ceux de M. A. Tardieu², deux auteurs avec des jugements très différents sans doute, sont tous les deux forcés de reconnaître qu'entre MM. Georges Clémenceau, W. Wilson et Lloyd George il y eut une divergence de vue essentielle.

Et M. Tardieu, tout en niant l'importance radicale de ces divergences des vues et des principes des trois grands hommes d'État, est pourtant conduit à parler de « deux crises de la Conférence³ » crises dues non pas aux conflits d'intérêts, mais à l'opposition des principes.

D'ailleurs, M. Georges Clémenceau en personne, dont la droiture intellectuelle est connue, a eu soin lui-même de marquer l'opposition d'esprit qui le séparait du président Wilson. A cet égard, le discours prononcé par M. Clémenceau à la Chambre des députés, le 28 décembre 1918, est très caractéristique. Dans ce discours, M. Clémenceau disait entre autres : « Il y avait un vieux système, qui paraît condamné aujourd'hui et auquel je ne crains pas de dire que je reste en partie fidèle en ce moment : les pays organisaient leur défense... Ils tâchaient d'avoir de bonnes frontières... il y avait cette vieille méthode des frontières solides et bien défendues, des armements et de ce qu'on appelait l'équilibre des puissances, ce système aujourd'hui paraît condamné par quelques très hautes autorités. Je ferai cependant observer que, si l'équilibre, qui s'est spontanément produit pendant la guerre, avait existé auparavant,

1. KEYNÈS, *Conséquences économiques de la Paix*, p. 32-33.

2. A. TARDIEU, *La Paix*, p. 109-119.

3. A. TARDIEU, *op. cit.*, pp. 127-138.

si, par exemple, l'Angleterre, l'Amérique, la France et l'Italie étaient tombés d'accord pour dire que quiconque attaquait l'une d'entre elles attaquait tout le monde, la guerre n'aurait pas eu lieu.

« Il y avait donc ce système des alliances, auquel je ne renonce pas, je vous le dis tout net et ma pensée directrice, en allant à la Conférence... est qu'il ne doit rien arriver qui puisse séparer dans l'après-guerre les quatre puissances qui étaient réunies dans la guerre...

« Quand je parle de garanties internationales... il m'est permis de dire que si on laisse à la France le soin d'établir sa propre défense... j'accepte, pour ma part, avec joie toute addition des garanties complémentaires qui nous sera fournie. »

En comparant ces vues de M. Clémenceau à celles de M. Wilson, on voit facilement la différence fondamentale qui les séparent.

Mais, dira-t-on, peut-être que M. Clémenceau a modifié ses conceptions au cours de la Conférence. Cette hypothèse peu vraisemblable est d'ailleurs réfutée par M. Clémenceau lui-même.

Il suit en effet des discours prononcés par M. G. Clémenceau à la Chambre des députés lors de la discussion du traité de Versailles, que le grand homme politique français ne s'est jamais départi de ses conceptions fondamentales, si essentiellement dans la tradition de l'école individualiste et incompatibles avec le vrai système de la Société des Nations.

Voici quelques extraits caractéristiques : « Je suis profondément imbu de cette idée que, chercher des institutions, des cadres d'administration et de gouvernement pour les hommes, si bien que toutes ces règles puissent être établies, est une œuvre vaine, si les hommes ne sont pas en état de les pratiquer.

« Or, que voulez-vous ? Je vois le monde livré à la violence. Et ce n'est pas parce que la violence a été et est, que je vais dire qu'elle sera toujours. Bien loin de mon esprit cette idée. Mais cet état de choses a modelé la psychologie de l'homme. Il a été élevé, il a été dressé, il a vécu dans ce milieu de bataille et c'est là qu'est la difficulté. Ah ! certes, on trouvera des cadres pour la Société des Nations, et j'ai prouvé par mes actes que j'y étais entré de bon cœur et que je faisais de mon mieux... Mais là n'est pas le problème final...

« Je ne sais pas si la guerre est un entr'acte de la paix ou si la paix est un entr'acte de la guerre...

« Un mot de la Société des Nations. Autrefois, j'en ai douté... Il y a des moments, quand je vois certains membres de la Société des Nations, pistolet au poing qui se regardent derrière des embrasures, je me dis : là aussi... la difficulté est que le progrès veut des institutions, mais pour vivre il a besoin que ces institutions soient appliquées dans leur rigueur, et pour cela, il faut des hommes capables de les vivre...

« Les mots ne sont rien, c'est la vie qui compte¹... »

On voit nettement, qu'au fond, pour M. Clémenceau, la Société des Nations n'est pas de ce monde. Sceptique à son égard, il cherchait des « garanties » dans la voie traditionnelle. Voilà l'origine des traités d'alliance entre la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis. Et ce n'est pas dans la Société des Nations, mais dans ces traités d'alliance et dans le système d'équilibre des forces, que le grand chef de la délégation française mettait son espoir suprême. « *Les garanties internationales* » n'étaient, pour M. Clémenceau que des « *garanties supplémentaires* » et la *Société des Nations* la garantie la plus secondaire. Ceci

1. *Journal Officiel*, 12 octobre 1919.

ressort nettement du discours prononcé par M. Clémenceau à la Chambre des députés, le 24 septembre. « Les deux traités d'alliance, a-t-il dit, ont été faits précisément, parce que nous avons considéré que la Ligue des Nations ne pourrait pas remplir cette fonction dès les premiers jours, car elle n'était pas encore organisée et n'avait pas de pouvoir de sanctions précis¹. »

Et enfin, dans la préface, écrite pour le volume de M. Tardieu, M. Georges Clémenceau qui reste toujours un admirable écrivain, a reconnu nettement que « l'organisation des... « frontières » fut le but constant de l'effort français à la Conférence. »

Dans la même préface, M. Clémenceau parle des « redoutables controverses » qui ont eu lieu à la Conférence de la Paix et il dépeint les négociateurs français comme étant « toujours en forme de combat, jamais découragés, mécontents d'un demi-succès et sans cesse à la recherche d'une reprise nouvelle² ».

Nous avons constaté que M. Wilson et M. Clémenceau partageaient de points de vue opposés, mais toujours basés sur une conception générale bien déterminée. Il nous reste à déterminer quelle était l'attitude de M. Lloyd George. A ce sujet, nous n'avons qu'à nous rapporter à la remarquable étude de M. Robert Lansing sur *Les grands Quatre*. Il suit des observations de M. Lansing que M. Lloyd George agissait à la Conférence en « opportuniste » et, ce qui le préoccupait surtout c'est la liquidation des questions économiques et coloniales que la paix a posées. Lloyd George se désintéressait de toutes les autres questions, à moins qu'elles ne touchent de près aux intérêts de l'Angleterre³. On a l'impression que M. Lloyd George a agi con-

1. *Journal Officiel* du 25 septembre 1919.

2. A. TARDIEU, *op. cit.*, XXIV, XIV.

3. R. LANSING, *Echo de Paris* du 25 mars 1921.

formément à toute la tradition de la diplomatie anglaise¹.

Nous voyons donc quelle est l'atmosphère dans laquelle on a élaboré le traité et en particulier le Pacte. M. Wilson, seul, avait en vue un but international et idéal, M. Clémenceau poursuivait un but national et concret, M. Lloyd George ne cherchait qu'à garder la maîtrise de la mer et à obtenir pour son pays des avantages économiques et coloniaux, agissant toujours en opportuniste et sans se laisser distraire par des conceptions générales. D'une façon générale, à l'exception de M. Wilson, tous les autres délégués étaient animés d'un esprit violemment particulariste et des vieilles conceptions d'une diplomatie plus que séculaire ; le passé individualiste les « tenait tous », comme dit M. Clémenceau lui-même.

1. БУТМЪ, *Psychologie politique du peuple anglais*, p. 415-449.

CONCLUSION

Dans ces conditions, la discordance entre l'esprit exigé pour l'établissement de la Société des Nations et l'atmosphère qui régnait à la Conférence, était totale.

La Conférence de la Paix ne pouvait donc que rappeler le Congrès de Vienne¹ et le traité de Versailles ne pouvait rappeler que ses prédécesseurs.

Au lieu d'appliquer des principes généraux à des points particuliers, on n'a pu que procéder à des arrangements ; désunis, mis en face des conflits d'intérêts, on ne pouvait que transiger. A la place du Droit, c'est la diplomatie qui est entrée en scène ; le « juridique » a fait place au « politique ». Et alors, ce qui pouvait sortir de mieux de ces assises c'est une « alliance élargie », une ligue oligarchique de défense du nouvel équilibre, une ligue ayant pour but la consolidation de la suprématie politique de l'Entente. L'analyse du Pacte démontre que c'est dans ce sens qu'on a conçu le Pacte. Mais cette œuvre est alors condamnée d'avance ; ce n'est même pas une utopie, c'est une véritable erreur. Dans un monde où les conflits politiques et surtout économiques sont aggravés, où ils ont atteint une acuité et une âpreté inconnues jusqu'ici, aucune Ligue oligarchique n'est viable. Le sort de la Sainte-Alliance guette inévitablement la Ligue des Nations sortie du Pacte. Les apologistes du Pacte s'en rendent compte² et ils parlent

1. Voir la curieuse caractéristique de ce Congrès, faite par SAINT-SIMON, *Correspondance de l'Union pour la vérité*, nov. 1920, pp. 89-91, 94.

2. SCELLE, *La Morale des traités*, p. 222 ; *Le Pacte*, p. 142-150.

de l'améliorer. A cette amélioration, on pense d'autant plus que le Pacte, comme nous l'avons vu, est plein de contradictions, tout principe qui semble révéler des tendances nouvelles y est annihilé par l'introduction de dispositions accusant des tendances contraires.

Œuvre des transactions entre des tendances absolument opposées et qui s'excluent mutuellement, le Pacte ne pouvait mettre au monde qu'une créature hybride.

Conservant à sa base les vieux principes du Droit International Public, laissant subsister le principe funeste et anarchique de la souveraineté absolue des États, le Pacte et la Ligue des Nations restent attachés au passé et ne peuvent nullement être considérés comme les germes de l'avenir.

L'idée de la Société des Nations n'a rien de commun avec ce Pacte auquel la plupart des délégués n'avait aucune confiance¹.

Les principes du véritable Droit International, l'idée grandiose de la Société des Nations sortent vaincus des assises de la Paix.

Paris, juillet 1921.

Vu : *Le Doyen*,
F. LARNAUDE.

Vu : *Le Président*,
A. DE LAPRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

1. V. le rapport de M. AUGAGNEUR, sur *Le Pacte de la Société des Nations*, Ch. des députés, n° 6663, p. 16 ; V. le rapport de M. Barthou, sur *Le Traité de Paix*, Ch. des députés, n° 6657, p. 24.

BIBLIOGRAPHIE

Les sources et les principaux ouvrages consultés par l'auteur :

I. — DOCUMENTS

- Le Pacte de 1919 (Le Traité de Versailles).
- Le projet du Pacte.
- Les 21 suggestions du général Smuts.
- Les traités secrets conclus entre les Alliés pendant la guerre.
- Les Messages et les discours de Wilson.
- Le *Journal Officiel* de la République française.
- Le *Journal Officiel* de la Société des Nations.

II. — OUVRAGES

- G. AGNELLI, A. CABIATI, *Fédération européenne ou Ligue des Nations* (1919, Giard et Brière).
- Sir Thomas BARCLAY, *Le Président Wilson* (1918, Colin).
- Sir Th. BARCLAY, *L'arbitrage et les relations internationales* (1918, Flammarion).
- L. BOURGEOIS, *Pour la Société des Nations* (chez Crès).
- L. BOURGEOIS, *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations* (1919, Fasquelle).
- F.-BRENTANO et A. SOREL, *Précis du Droit des Gens* (1877).
- E. BOUTMY, *Essai d'une psychologie politique du peuple anglais au XIX^e siècle* (1901, Colin).
- E. CATELLANI, *Revue générale du Droit International Public*, 1901.
- L. DUGUIT, *L'Etat*, I, (1901).
- D'ESTOURNELLES DE CONSTANT, *Que devient la Société des Nations?* (1920, Grasset).
- A. FEIER, *Le Droit international d'avant-guerre. — II. Le système de M. Wilson* (*L'Avenir*, revue, 1917, n^o 14, 17).
- Daniel HALÉVY, *Le Président Wilson* (1918, Payot).
- A. HAMON, *Les leçons de la guerre mondiale* (1917, Giard et Brière).
- G. HERRON, *Le Monde nouveau*, n^o 10, « Le Prométhée de Paris ».

- D. HILL, *La reconstruction de l'Europe* (1918, Payot).
- D. HILL, *L'Etat moderne et l'organisation internationale* (1912, Flammarion).
- J. JAURÈS, *L'Année nouvelle* (1915, *L'Humanité*).
- F. JEAN-DESTHIEUX, *La leçon de Pyrrhus* (1920, Bossard).
- R. JOANNET, *Le principe des nationalités* (1918, Nouvelle librairie nationale).
- J.-M. KEYNÈS, *Les conséquences économiques de la paix* (1920, *Nouvelle Revue française*).
- G. LACHAPELLE, *La Société des Nations* (1920, chez Roustan).
- R. LANSING, *Les « grands quatre » de la Conférence de la Paix, L'Echo de Paris* du 13 mars 1921 et suiv.
- A. DE LAPRADELLE, *La question chinoise* (*Rev. gén. du Dr. Int. Pub.*, 1901).
- A. DE LAPRADELLE, *La Conférence de la Paix* (*R. G. D. I. P.*, année 1899).
- F. LARNAUDE, *La Société des Nations* (1921, Sirey).
- E. LAVISSE, *Vue générale de l'histoire politique de l'Europe* (1890, Colin).
- M. LEROY, *La Société des Nations* (1917, Girard et Brière).
- R.-G. LÉVY, *La juste paix* (1920, Plon).
- D^r MAHOKIAN, *Demos ou les vraies bases de la Société des Nations* (Bossard, 1919).
- CH. MAURRAS, *Les trois aspects du Président Wilson* (Nouv. libr. Nationale).
- MÉRIGNAC, *Traité du Droit International* (1905).
- MÉRIGNAC, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international* P. (1897).
- MÉRIGNAC, *La conférence internationale de la Paix* (P. 1900).
- E. MILHAUD, *Du Droit de la force à la Force du droit* (Genève, 1915).
- E. MILHAUD, *La Société des Nations* (1917, Grasset).
- E. MILHAUD, *Plus jamais* (1919, Crès).
- G. MORIN, *La révolte des faits contre le Code* (1920, Grasset).
- NORMAN-ANGELL, *La grande Illusion*.
- NORMAN-ANGELL, *Le chaos européen* (1920, Grasset).
- OPPENHEIMER, *L'Etat* (1913, Giard).
- W. OSTWALD, *Les fondements énergétiques de la science de la civilisation* (1910, Giard).
- PILLET, *Le Traité de paix de Versailles* (1920, Rivière).
- PILLET, *La guerre actuelle et le droit des gens*.
- PILLET, *Les droits fondamentaux des Etats, R. gén. Dr. Inter. Public.*, 1898.
- PILLET, *Que faut-il penser de la Société des Nations* (in *Scientia*, 1919).
- PROUDHON, *La guerre et la paix*.
- L. RENAULT, *Les deux Conférences de la Paix*.

G. SCELLE, *Le Pacte*, (1919, Sirey).

G. SCELLE, *La morale des traités* (1920, Paris).

Abbé SERTILLANGES, *La morale chrétienne et les relations internationales*,
Semaine sociale de France; compte rendu du Congrès de Limoges,
1912).

A. TARDIEU, *La Paix* (Préface de M. G. CLÉMENCEAU) (1921, Payot).

TCHERNOW, *Les Nationalités et la Société des Nations* (Préface de M. Albert
THOMAS) (1920, Alcan).

L'Union pour la Vérité, Les Français à la recherche de la Société des
Nations.

W. WILSON, *Messages, Discours* (1919, Bossard).
